

Verena von Nell, Gottfried Schwitzgebel,
Matthias Vollet (Hrsg.)

Korruption

Interdisziplinäre Zugänge
zu einem komplexen Phänomen



Verena von Nell, Gottfried Schwitzgebel,
Matthias Vollet (Hrsg.)

Korruption

SOZIALWISSENSCHAFT

Verena von Nell, Gottfried Schwitzgebel,
Matthias Vollet (Hrsg.)

Korruption

Interdisziplinäre Zugänge
zu einem komplexen Phänomen

Deutscher Universitäts-Verlag

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Auflage August 2003

Lektorat: Ute Wrasmann / Britta Göhrisch-Radmacher

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen der Fachverlagsgruppe BertelsmannSpringer.
www.duv.de



Umschlaggestaltung: Regine Zimmer, Dipl.-Designerin, Frankfurt/Main

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13: 978-3-8244-4542-4 e-ISBN-13: 978-3-322-81310-7
DOI: 10.1007/978-3-322-81310-7

Vorwort

Korruption: Auf dem Weg von anthropologischer Reflexion zu interdisziplinär fundierter Prävention – Eine Übersicht über die Beiträge dieses Bandes

Dieses Buch will provozieren. Weniger durch sein Thema: denn dieses hat Hochkonjunktur - wie auch der ihm zugrunde liegende Sachverhalt. Auch nicht durch laute Töne: denn allzu sehr hat sich eine Wohlgefälligkeit der Empörung breit gemacht, die in gegenseitigem Schulterklopfen und Zunicken verebbt. Vielmehr will es provozieren, indem es diesem Sachverhalt selbst auf den Grund geht. Auf den Grund, das heißt: kein Nachbeten von pauschalen Floskeln der Empörung, sondern ein – mitunter eben anstrengendes – Klären von Begriffen, Strukturen und Umständen.

Unter dem Titel "Korruption – interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen" hat das „Forum Philosophie & Wirtschaft e.V." im Juni 2002 an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ein Symposion durchgeführt, das diesem Programm verpflichtet war. Aus Beiträgen dieses Symposions und Vorträgen, die ihm vorausgingen bzw. folgten, sowie Originalbeiträgen ist dieser Band entstanden.

Dieses Buch will aus verschiedenen Perspektiven ein Phänomen angehen, das ebenso die Wissenschaft wie die öffentliche Meinungsbildung beschäftigt; es will aber einen Schritt zurück tun und Korruption nicht nur aus der aktuellen Betroffenheit heraus bearbeiten, sondern auch seine Grundlagen und Bedingungen in der menschlichen Natur selbst in den Blick nehmen.

Dies ist angezeigt, da das Phänomen „Korruption", so alltäglich und vertraut es auch ist, erhebliche Probleme aufwirft: in der Wahrnehmung und Definition dessen, was Korruption ist, in der Erfassung und Beschreibung dessen, was da eigentlich geschieht und welche Folgen es hat, und in den Vorschlägen zu ihrer Bekämpfung und Prävention.

Dieser Band öffnet deswegen den Horizont und beginnt seinen Gang bei anthropologischen Reflexionen. Was nämlich auch bei oberflächlicher Betrachtung auffällt, dass nämlich Korruption überall da anzutreffen ist, wo Menschen zu finden sind: dies dient Philosophen zum Ausgangspunkt von Reflexionen, die Korruption als Phänomen des Menschseins überhaupt begreifen (**Reiter, Joisten**). Dabei kann es nicht darum gehen, Korruption zu entschuldigen, sondern zu begreifen, dass Korruption als Zwischen-Fall wie als Sturz ein Versagen ist, das seine Anlage im Menschen selbst findet. Weil es so

jeden Menschen betrifft (in beiderlei Sinne), ist aber auch ein jeder berechtigt, „dreinzureden“ und den Menschen durchaus zu sagen, wie schlecht sie sind. Nur gehört dazu auch ein jeder selbst, und so ist ein jeder selbst oft in der Situation, als ein „Fall“ von Freiheit solche Zwischenfälle hervorzubringen. Führt man sich vor Augen, dass der Mensch immer in Gemeinschaft existiert, wird die Gefahr deutlich, dass das Moment des Freien, Offenen und dadurch möglicherweise auch Selbstzerstörerischen im Menschen immer auch in eine Art Selbstzerstörung seines öffentlichen Wesens umschlagen kann. Korruption findet im Zwischen der Menschen statt – im Spannungsfeld der Zwischenmenschlichkeit, wo zwischen Gehorsam und Eigensinn die Wege voller selbstgelegter Fallen sind. Selbstgelegte Fallen führen dabei auch zu Problemen der Wahrnehmung: der Mangel an Bereitschaft zur Reflexion oder (eher seltener) auch an Vorstellungsvermögen kann dazu führen, dass korruptive Sachverhalte ihre Eindeutigkeit verlieren und wie Vexierbilder (**von Nell**) wahrgenommen werden, in denen in einem komplexen Gemenge mehrere Interpretationen des Dargestellten nebeneinander bestehen können, ohne dass man sich guten Grundes für eine der im Vexierbild einbegriffenen Darstellungen als die richtige entscheiden könnte. Es finden sich dann Perspektiven der Beschreibung, in denen ein korruptives Geschehen als in größerem Rahmen nützlich dastehen kann, neben solchen Perspektiven, die das Geschehen als verdammenswert darstellen. Ihm entkommt man nur, wenn über die prinzipielle Schädlichkeit von Korruption Einvernehmen erzielt werden kann – wenn klar wird, dass in der Korruption etwas zerbricht, was doch die Grundlage des Handelns des Korrupten oder Korrumpierenden selbst ist: dass der Parasit seinen Wirt zerstört.

Korruption als Schaden zu begreifen, wenn auch als Schaden, der als solcher nie prinzipiell zu vermeiden sein wird, wird so zur Voraussetzung der weiteren Beschäftigung mit dem Phänomen; dass die immaterielle wie auch materielle Schädlichkeit (und nicht allein Rechtswidrigkeit, die ja Wandlungen unterworfen ist) von Korruption überhaupt diskutiert und festgehalten werden muss (wie z.B. bei **Ahlf, Bannenberg, Pies, Schmidt**), verdankt sich einerseits der – den jeweils Wahrnehmenden zuzurechnenden – vexierbildhaften Wahrnehmung der Sachverhalte, die mehrere gleichberechtigte Interpretationen zulässt; komplexe Rechtfertigungsstrategien der Täter, die, sofern es individuelle und nicht korporative Täter sind, oft aus sehr „geordneten“ Verhältnissen stammen, weisen auf Probleme der Wahrnehmung hin, die bis zur Aufweichung der moralischen Verurteilung von scheinbar kulturell bedingter Korruption reichen. Hier gilt es eine höhere Sensibilisierung für das Problem Korruption zu erreichen. Andererseits sind es aber auch die dem Korruptionsgeschehen immanenten Informationsdefizite, die klare Errechnungen von Nutzen und Schaden sowohl bei Allokation wie bei Distribution schwierig machen (**Schmidt**). Hinzu kommen einzelne, seltene Situationen der tragischen Kollision von

„Werte"-Systemen, wie z.B. der durch Korruption von Grenzbeamten ermöglichten Flucht aus einer lebensbedrohlichen Diktatur.

Da Korruption ein Phänomen der Zwischenmenschlichkeit ist, kann es nur in interdisziplinärer Weise untersucht werden; auf die Weise jener Disziplinen, die sich mit dem Menschen und seiner Gemeinschaft beschäftigen. So zeigt sich je nach Hinsicht in der konkreten Wirklichkeit ein je anderer Umriss der Beschreibung. Der Beschreibungen und Definitionen ist Legion, auch in diesem Band finden sich mehrere – juristische, kriminologische, wirtschaftswissenschaftliche. So werden auch Kriterienkataloge zur Subsumption eines Vorkommnisses unter diesen Begriff vorstellbar (**Schmidt**), die aus je anderer Perspektive, mit anderen Schwerpunkten das Phänomen umkreisen: so können Kriterien für einen Korruptionsfall sein, dass ein heimlicher, nicht erlaubter Tauschvorgang vorliegt, in dem eine Amts- oder Vertrauensstellung missbraucht wird. Stellt man solche Kriterien auf, entgeht man den Nöten der Strafrechtler und Kriminologen (**Ahlf, Bannenberg, Hettinger**), die in den Bestimmungen des vorliegenden Strafrechts noch einigen Erhellungsbedarf erkennen müssen. Aber zur Beschreibung von Korruption kann auch eine Klassifizierung von Korruptionstypen dienen, so die Unterscheidung von Entlastungs- und Belastungskorruption, die auch zu unterschiedlichen Bekämpfungsstrategien führt; (**Pies**), gleiches gilt für die systemvergleichende Untersuchung von korruptionsfördernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (**Schwitzgebel**). Dem Ziel der genauen Wirklichkeitserfassung und Vorbereitung einer adäquaten Bekämpfung dient auch die Unterscheidung der verschiedenen Strukturtypen von Korruption: Gelegenheitskorruption, gewachsene Beziehungen, Netzwerke der Korruption und organisierte Kriminalität mit systematischer Einflussnahme (**Bannenberg**); zur adäquaten Beschreibung gehört ebenso der Versuch, die Stufen hin zur Korruption zu beschreiben; ist Korruption im Menschen auch unvermeidlich angelegt (**Reiter, Joisten**), so ist doch zu ihrer Verwirklichung einen ganze Reihe von gesellschaftlichen und individuellen Voraussetzungen nötig (**Schwitzgebel**). So sind die typischen Täter gar nicht das, was man sich unter normalen Kriminellen vorstellen möchte, und entspringen nicht Milieus, in denen man fehlendes moralisches Bewusstsein erwartet (**Bannenberg**). So haben anthropologische Grundlegung, kriterielle Beschreibung und klassifikatorische Typisierung miteinander ihre Berechtigung.

Neben die Wahrnehmung und Beschreibung des Phänomens tritt die Bekämpfung des Sachverhalts; um Korruption zu bekämpfen und vor allem ihr zuvorzukommen, ist aber eine Position jenseits eines Rechtspositivismus nötig (**Hettinger**). Ist diese erreicht, lassen sich aus den verschiedenen Arten von Beschreibung Gegenmaßnahmen ableiten: juristische, gesellschaftspolitische, unternehmens- oder wirtschaftsethische.

Konkret tritt dabei neben die Anpassung der Gesetzeslage an die Sachlage der tatsächlichen Korruption, also eine zu verbessernde Bekämpfung vorgefallener und bekannt gewordener Korruption, zum einen die notwendige Verbesserung der Wahrnehmung und Aufdeckung bereits vorgefallener Korruption (**Ahlf, Bannenberg, Hettinger**). Neben Desideraten in der Rechtslage sind es also zunächst solche der Rechtspflege, d.h. der Aufdeckung und Strafverfolgung, die ins Gewicht fallen. Vor allem aber muss die Prävention gestärkt werden. Hierbei kommt die anfangs ins Spiel gebrachte ethische Grundstruktur des Menschen zum Tragen: gemeint ist die Offenheit, die sich zum Fall wenden kann, und die damit im Zusammenhang stehende ständige Konfrontation mit dem, was man „Rechenschaft ablegen sollen" nennen kann. Die allgemein bestätigte Erfahrung, dass eine klare Gesetzeslage auch bei stärkerem Aufdeckungsrisiko zur Prävention nicht reicht, lässt zu Maßnahmen greifen, die üblicherweise als „ethisch" bezeichnet werden. Es handelt sich dabei um eine angestrebte Veränderung der Habitualisierung oder auch der Kalküle, die zu korruptem Handeln geführt haben. Dabei gibt es wiederum unterschiedliche Ansätze: so kann eine vorgängige Unterscheidung von Regelbefolgungs- und Regeletablierungsdiskurs (**Pies**) dazu dienen, das Augenmerk auf notwendige Veränderungen der Anreizstrukturen zu lenken, durch die es zu Korruption kommt, um so über die Aktivierung des Handlungsinteresses der Akteure Korruption zu verhindern. So kann es zu einer Ethik korporativer (auch multinationaler) Akteure kommen, die auf Seiten der Privatwirtschaft eingreift. Dies kann auf der Ebene internationaler Dachorganisationen wie der OECD angestoßen werden (**Eigen**), aber auch durch fallspezifische Maßnahmen wie der Schaffung von Integritätsinseln (**Eigen, Ahlf**) erfolgen. Ebenso nötig ist aber der Blick auf die (öffentlichen) Institutionen: auch dort ist eine Reihe von Einzelmaßnahmen (**Ahlf**) wie Fortbildungsmaßnahmen, Ethikkodizes, konkrete Leitbilder, Ombudsmänner denkbar, die aber vor allem die Schaffung eines positiven esprit de corps (**Schmidt**) zum Ziel haben müssen.

Matthias Vollet

Danksagung
Die Herausgeber danken dem Philosophischen Seminar der Johannes-Gutenberg Universität Mainz, der Vereinigung „Freunde der Universität Mainz e.V." und der Landesbank Rheinland-Pfalz für ihre Unterstützung bei der Durchführung der Veranstaltungen, aus denen Beiträge zu diesem Band hervorgegangen sind, und bei der Herstellung dieses Bandes selbst.

Herzlichen Dank auch an Ulrike Beck für die wertvolle redaktionelle Mitarbeit bei der Herausgabe dieses Bandes.

Inhaltsverzeichnis

Die Beiträge von Reiter, Joisten, Pies, Schmidt und Hettinger entstanden aus Vorträgen zur Tagung „Korruption – Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen", die Beiträge von Eigen, Bannenberg und Ahlf aus Einzelvorträgen an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz; die Beiträge von Schwitzgebel und v. Nell sind Originalbeiträge.

„Soll man den Menschen sagen, wie schlecht sie sind?“ (E. Canetti): Korruption als „Zwischen“-Fall des Menschlichen

Josef Reiter[1]

Korruption lautet das alles übergreifende Generalthema für das nachfolgend dokumentierte gemeinsame Bemühen, auf ein dunkles und unappetitliches, aber leider nur allzu reales Phänomen unseres gesellschaftlichen Lebens von verschiedenen Blickrichtungen her etwas Licht zu werfen. Für den raschen Einstieg in die zu erörternde Sache erlaube ich mir, auf den einschlägigen Vierzeiler eines die menschlichen Schwächen und Unzulänglichkeiten ebenso bissig wie humorvoll aufs Korn nehmenden bekannten Schriftstellers zuzugreifen.

Saubere Brüder
Ein Mensch sieht Hand von Hand gewaschen.
Und doch – es muss ihn überraschen,
Dass der Erfolg nur ein geringer:
Zum Schluss hat alles schmierige Finger.[2]

Das Sprachbild wirkt für sich, führt uns über nahe liegende Assoziationen ohne weitere Kommentierung an das Phänomen Korruption heran, ohne dass das Wort Korruption gefallen ist. Dies kann uns auch schon einen ersten und nicht unwichtigen Hinweis auf unsere Art des Wahrnehmens von und des Redens über Korruption geben. Zugleich mag und soll diese anfängliche Anleihe auch schon andeuten, dass meine folgenden Überlegungen der sprachlichen und auch der argumentativen Form nach sich nicht in formaler Strenge analysierend, schlussfolgernd und synthetisierend und schon gar nicht todernst oder tierisch ernst geben, aber vielleicht gerade deswegen wirklich ernst gemeint sind. Wie das zusammengeht? Wohl deshalb, weil wir es mit dem Phänomen Korruption nicht mit einem abstrakten Problem, mit einer intellektuellen Spielerei, sondern mit realen Vorgängen aus dem wirklichen Leben zu tun haben; dieses aber präsentiert uns bekanntlich nur selten Tatbestände so, dass wir von ihnen unmittelbar definitorische Eindeutigkeiten ablesen können, so wünschenswert und notwendig diese gerade auch für ein in sich stimmiges und mit anderen abgestimmtes Leben sein mögen.

---

1 Um den Vortragscharakter zu erhalten, wurde das ursprüngliche Typoskript lediglich um einige Fußnoten und Literaturhinweise ergänzt.

2 Eugen Roth, Sämtliche Menschen, München/Wien 1985, S.160.

1. Versuch einer popular-phänomenologischen Annäherung an das Thema

Bei dieser Sachlage versuche ich in einem ersten Teil – wenn ich so formulieren darf – mit einer Art popular-phänomenologischen Annäherung an das Thema zu beginnen. Es geht mir um den schlichten und bescheidenen Ausgang davon, wie sich uns im angezielten Bereich die Phänomene, eben die Erscheinungen zeigen, wie wir darauf aufmerksam werden. Es erhebt sich dabei natürlich gleich zu Anfang – in genereller Sicht und erst recht in concreto – für mich und sicherlich auch für andere die Frage: Wie und was über Korruption reden? Denn darüber können eigentlich am besten die Auskunft geben, die Korruption intensiv und erfolgreich praktizieren, aber nicht zuletzt deswegen normalerweise und aus nachvollziehbaren Gründen über diese Art von Kennen und Können kein Sterbenswörtchen – zumindest kaum freiwillig – verlauten lassen. Das ist übrigens eine alte und für Korruption doch auch schon bezeichnende Erfahrung, wie der römische Dichter Ovid bereits vor zweitausend Jahren wusste: "Mala causa silenda sit" (Ein übler Beweggrund muss verschwiegen werden).[3] In diesem spezifischen Sinne sind wir, d.h. Sie als Leser und ich als Autor dieses Textes – ich darf von dieser Voraussetzung ausgehen – Laien in puncto praktizierter Korruption, wobei der Nachdruck jetzt natürlich auf dem Wörtchen „praktiziert“ liegt. Freilich darf hier das von den Übeltätern leider vielfach bewiesene und ihnen somit nicht absprechbare korruptive „Können“ nicht mit der Kompetenz der geschulten Fachleute zu Erschließung, Analyse und Urteil gleichgeschaltet werden, sonst müsste ja in absurder Konsequenz z.B. ein Strafrichter das ganze Strafgesetz gründlich durchgesündigt haben.

Gehört man im jeweiligen Fall nicht zu diesen Fachleuten, so bleibt dennoch die Aufgabe, sich über die Tragfähigkeit des Bodens kritisch zu vergewissern, aus dem die Fragen und Antworten erwachsen. Genau dies veranlasst mich, meine weitere Annäherung an das Thema mit Überlegungen zu versuchen, die sozusagen bei naiver subjektiver Wahrnehmung ansetzen, sich als vordergründig verstehen, notgedrungen als nur selektiv und an der Oberfläche bleibend, wenngleich nicht als oberflächlich, ebenso – wie schon einleitend angedeutet – als etwas ironisch, aber gerade deswegen nicht als unernst.

Bei dieser Einstellung könnte eine erste Annäherung an das Phänomen Korruption eventuell von folgender Erfahrung ausgehen: Im Unterschied zur derzeitigen allgemeinen Wirtschaftslage hat hierzulande und anderswo Korruption offensichtlich Konjunktur. Konjunktur? – d.h. eine gute Geschäftslage: da tut sich etwas, da läuft etwas zusammen, da verbinden sich (unbeschadet oder gerade wegen ihrer Vielschichtigkeit) faktische, rechtliche, organisatorische und ordnungspolitische Vorgegebenheiten und energische,

[3] Ovid, Epistulae ex Ponto, 3, 1, S.147.

zielorientierte Handlungseinsätze von einzelnen und Gruppen erfolgreich und buchstäblich ergiebig. Zumindest die Rede von Korruption hat in den unterschiedlichsten Medien, aber wohl auch im alltäglichen Gespräch derzeit zweifelsohne empirisch belegbare Konjunktur. Dies gilt im Blick auf Wirtschaft, Politik und Verwaltung wohl leider im Kleinbereich ebenso wie auf kommunaler, nationaler und internationaler Ebene.

Gerade dies löst verständlicherweise vielfach Sorge aus, da die entsprechende Rede von Korruption als ein Verweis auf reale oder mögliche, d.h. wenigstens wahrscheinliche und vermutete – häufig weder eindeutig belegbare noch auszuschließende – Zustände genommen werden muss. Bei einer direkten Befragung stuft eine übergroße Mehrheit der Bürger Korruption – den Ausdruck einmal in der ihm anscheinend eignenden Weite und relativen Unbestimmtheit genommen – mit Sicherheit als etwas Negatives, Ungehöriges, Verwerfliches, kurz: moralisch Schlechtes ein. Daraus folgt aber: Die „gute" Konjunktur des Schlechten ist eine schlechte Konjunktur, sie kann ja nur eine sein, bei der das Adjektiv „gut" eben in Anführungszeichen zu setzen ist, weil es bei diesem Gebrauch entweder zur Mehrdeutigkeit überdehnt und pervertiert oder aber auf die bloße Beschreibung eines reibungslosen Funktionierens ohne moralische Wertung eingeengt würde. In moralischer Sicht können wir uns nur die gute Konjunktur des Guten und die schlechte Konjunktur des Schlechten wünschen.

Ich führe diese – in neuhochdeutscher Computersprache ausgedrückt – nur „angeklickten" Sprachspielereien nicht weiter, die jedoch schon darauf aufmerksam machen können und sollen, dass wir in unseren Aussagen über Korruption faktisch Beschreibung und Wertung häufig ohne weitere Differenzierung nebeneinander gebrauchen und z.T. auch ineinander fließen lassen. Das ist im normalen Lebensablauf nicht weiter schlimm, wird aber dann zum Problem, wenn auf solch unbedachter – deswegen freilich keineswegs von vorneherein gehaltlich falscher – Basis argumentiert werden soll.

Ich ziehe ein erstes Fazit meiner bisherigen kurzen Darlegungen: Das „Forum Philosophie und Wirtschaft e.V." hat offensichtlich einen zumindest gegenwärtig virulenten Diskussionsstoff aufgegriffen, der nicht einfach in sich mehr oder weniger gehoben dünkenden Salons abgehandelt und abgehakt werden kann, weil er zweifelsfrei unserer Lebenswirklichkeit entstammt und diese – in welchem Ausmaß auch immer – leider wieder rückwirkend tangiert.

Auch die Komplexität des Phänomens Korruption wird deshalb in dem Generalthema dieses Symposions zu Recht gleich benannt. Von einem komplexen Phänomen sprechen wir etwa im Blick auf einen Bereich, ein Gebilde, eine Struktur, einen Prozess als von

etwas, das sich als sinnlich-empirische oder bewusstseinsmäßige Gegebenheit in irgendeiner Form wahrnehmen lässt und in dem viele und unterschiedliche Teile und Abläufe aufeinander bezogen und gleichsam zusammengebunden sind zu einer über bloß additive, numerische Vielheit hinausgehenden, abgrenzbaren und in sich vielfältigen Einheit. Dabei lässt schon die Addition und Komposition gleichartiger Elemente durchaus qualitativ neue Strukturen entstehen – wie wir etwa an einem Gebäudekomplex sehen können – , und dies gilt natürlich erst recht, wenn organische Abläufe und soziale Aktivitäten involviert sind.

Ein komplexes Phänomen ist deshalb nicht auf Anhieb durchschaubar, aber doch prinzipiell angehbar und erhellbar, freilich nicht einfach und allein auf dem Weg linearen, einsinnigen Zugriffs und monokausaler Zuschreibung. Die Art der Erschließung eines Gegenstandes – erst recht eines komplexen Gegenstand – hat diesem angemessen zu sein, und d.h. im vorliegenden Fall – wenn ich so formulieren darf – , dass die Erschließung gleichsam in der Weise eines Rundblicks in arg verwinkelte Ecken zu erfolgen hat. Interdisziplinäre Zugänge sind für das komplexe Phänomen Korruption deshalb nötig und im Rahmen dieses Symposions entsprechend angesetzt.

Aktualität, Komplexität und Interdisziplinarität bestimmen gleichsam als Wegmarkierungen auch jeden fachspezifischen Zugang, also auch den von mir versuchten, der von meiner Ausbildung und meiner beruflichen universitären Tätigkeit her natürlich vordergründig und hintergründig entscheidend von philosophischen Erwägungen sowie – zumindest indirekt – auch von zehnjährigen Erfahrungen an der Spitze einer Universität geprägt sein wird. Es liegen allerdings zum einen bisher im Bereich der Philosophie über das Phänomen Korruption – zumindest sofern man sich eng an den Ausdruck „Korruption" bindet – relativ wenig explizite Untersuchungen und so gut wie keine expliziten diesbezüglichen Klassiker vor.

Das deutet nun keineswegs auf eine Denkfaulheit, Abgehobenheit und Realitätsblindheit der Philosophenzunft hin, hebt vielmehr wieder die eigenartige Breite und diffundierende Struktur des Phänomens Korruption hervor, dessen Konturen im Unklaren verschwimmen. Diesen objektiven Mangel an definitorischer Klarheit teilen wir durchaus mit anderen Disziplinen. So kennt meines Wissens das deutsche Strafrecht – und im internationalen Überblick gibt es wahrscheinlich kein grundsätzlich davon abweichendes Ergebnis – keinen klar abgegrenzten Straftatbestand „Korruption". Einschlägige Paragraphen (z.B. StGG §§ 331-333) sprechen von Vorteilsnahme und Vorteilsgewährung, von Bestechlichkeit und Bestechung oder von Betrug, arglistiger Täuschung, Untreue usw.; doch darüber wird nachfolgend von zuständiger Seite noch Fundierteres

geboten werden. Mir geht es nur um die wohl nicht unbegründete Vermutung, dass die Schwierigkeit einer eindeutigen begrifflichen Fassung des Phänomens Korruption wohl nur selten aus denkerischer Schwäche, sondern zumeist aus dem angezielten Geschehen selbst resultiert.

Unbeschadet dieser Schwierigkeit, Korruption theoretisch exakt und in einer allseits akzeptierten Weise zu bestimmen, und der daraus wieder folgenden Schwierigkeit im gesellschaftlichen und insbesondere rechtsstaatlichen Umgang mit Korruption, stimme ich mit Kollegin K. Joisten, die bei diesem Symposion ebenfalls das Fach Philosophie vertreten wird, sicherlich darin überein, dass es zum einen – vom komplexen Gefüge der Korruption her ebenso wie vom Selbstverständnis philosophischen Denkens her – „den", d.h. den numerisch einen oder qualitativ einzig zulässigen philosophischen Zugang gar nicht geben kann, dass sich aber zum andern von Teildisziplinen wie etwa der Anthropologie, der Sozial- und Rechtsphilosophie, der Ethik usw. her deren fundierte Ergebnisse vernünftig bündeln lassen und dass so wertvolle Beiträge für eine zureichende Erhellung gewonnen werden können.

Ich möchte aber hier einen derartigen dezidiert fachphilosophischen Anspruch und Duktus in meinen Ausführungen auch deshalb bewusst zurücktreten lassen, weil diese durch die Platzierung am Anfang dieses Symposions und seiner Dokumentation in gewisser Weise den Charakter einer Hinführung erhalten im Blick auf das nachfolgend gebotene Programm. Dies kann – in aller Ironie – natürlich nicht Einführung in „tätige" Korruption bedeuten, denn da habe ich nichts zu bieten, es kann aber ebenso wenig um eine anmaßende, vermeintlich verdichtende Vorwegnahme dessen gehen, was von anderen Denk- und Handlungsfeldern en gros et en détail zu beziehen ist. Philosophische Leitlinien zur Aufdeckung, definitorischen Fassung oder überhaupt zur Vermeidung von Korruption kann ich jedenfalls nicht liefern, wie schon daran zu merken ist, dass ich bisher – und so auch weiterhin – buchstäblich, wenngleich mit voller Absicht um das Phänomen Korruption herumrede.

Ich habe deshalb bewusst – und nicht etwa aus falscher Bescheidenheit oder als kalkuliertes Ausweichen vor Verantwortung – meinen Part schlicht beginnen lassen mit der Art, wie wir normalerweise – sofern wir uns nicht berufsmäßig oder aus spezifischem persönlichen Interesse damit befassen – Korruption wahrnehmen. Das läuft heutzutage – wie kann es anders sein – fast ausschließlich über die so genannten Medien, insbesondere über die, die sich mit aktueller Information und Investigation befassen, also weniger über langlebige Publikationen. Der hier praktizierte Zugriff ist des Philosophen keineswegs unwürdig, wie wir schon vom guten alten Sokrates lernen können. Der nutzte bekanntlich

den Athener Marktplatz durchaus als wichtige Börse für Aufnahme und Weitergabe von Information, ohne freilich die erfahrungsgetränkte, aber stimmungslabile Atmosphäre des Marktes mit geklärter Argumentation zu verwechseln. Oder man denke an Hegel! Dieser großartige Denker, der alle Wirklichkeit in sein Ideen-System integrieren, vielleicht auch hineinzwingen wollte, bezeichnete in seiner Jenaer Zeit seine allmorgendliche Zeitungslektüre sehr anschaulich und prägnant als „eine Art von realistischem Morgensegen".[4] Wir können und müssen das heute zumindest auf den „realistischen Abendsegen" ausdehnen und dabei die Ambivalenz dieses „Segens" aus mancherlei Gründen durch Anführungszeichen deutlich machen. Dies ändert nichts daran, dass die heute dominanten Medien zum Haupteinfallstor für Realität, für vermittelte Realität werden, und zwar um so mehr, je weiter diese Realität von unserem unmittelbaren Erfahrungskreis entfernt ist.

Es ist weder sachlich erforderlich noch in der gebotenen Kürze möglich, eine Dokumentation, eine Bilanz, eine eingehende Analyse vorzulegen. Da wir alle in irgendeiner Form Mediennutzer geworden sind, genügt es für den Zweck meiner Erörterung, nur ganz allgemein und vage auf den – leider wahrscheinlich oder sogar mit großer Sicherheit zutreffenden – Eindruck zu verweisen, den die entsprechende Berichterstattung in Zeitungen und Zeitschriften, Rundfunk und Fernsehen bei uns auslöst. Es ergibt sich eine eigenartige Mischung aus „Information über Korruption" einerseits und realer „Betroffenheit von Korruption", die sich zur „Betroffenheit über Korruption" wandelt, andererseits. Einige Aspekte dieses Resultats unserer Wahrnehmungen und unserer eventuellen Reaktionen darauf seien in einem zweiten Argumentationsschritt unter der Leitlinie der „Kompetenz des Laien" als „Dreinreden in den Dingen, die ihn betreffen" aufgegriffen.

2. Die Kompetenz des Laien als Dreinreden in Dingen, die ihn betreffen

Den Ausdruck „Kompetenz des Laien" als „Dreinreden in den Dingen, die ihn betreffen" entlehne ich – das sei ausdrücklich vermerkt – Hartmut von Hentig, dem bekannten – man denke etwa an seine Bielefelder Laborschule! – Theoretiker und Praktiker der Pädagogik, der ihn freilich schon vor längerer Zeit in anderem Zusammenhang gebrauchte, uns damit aber doch einen allgemeinen und äußerst bedenkenswerten Hinweis auf das ständig fließende Verhältnis von jeweils so einzustufenden Fachleuten und Laien gibt.[5] Dieses ist wiederum deshalb so wichtig, weil wir uns selber in den allermeisten Lebenssituationen – wenn wir ehrlich sind – wohl nur einen Laien-Status zusprechen können.

---

[4] Dokumente zu Hegels Entwicklung, Johannes Hoffmeister (Hrsg.), Stuttgart 1936, S.360.
[5] Hartmut von Hentig, Die entmutigte Republik, München 1980, S.27.

Das gilt sicherlich auch für die meisten Menschen im Verhältnis zur Korruption, da sie – Gottseidank! – in derartige Machenschaften nicht aktiv verwickelt und auch nicht mit der schwierigen Aufgabe von Fahndung und Ahndung befasst sind. Sind wir als solche Laien also aus dem Spiel? Das hieße zu schnell und zu kurz greifen. Hier gilt nämlich, was Günther Anders treffend wie folgt ausdrückt: "ob wir nämlich mitspielen oder nicht – wir spielen mit – weil uns mitgespielt wird."[6]

Wir sind also auch in Sachen Korruption nicht aus dem Spiel. Denn diesseits oder jenseits aller fehlenden griffigen Legaldefinition oder gar Wesensdefinition von Korruption muss der halbwegs mit wachen Sinnen in der Gegenwart lebende normale Bürger diesbezüglich wenig Erfreuliches zur Kenntnis nehmen. Natürlich wusste, zumindest vermutete, ahnte er – und Historiker belegen es – , dass es zu allen Zeiten der Geschichte der Zivilisation Menschen gab, die krumme Dinge drehten, die wir pauschalierend unter Korruption einordnen. Doch dies geschah der Einschätzung nach sozusagen in relativer zeitlicher, örtlicher und sozialer Ferne und auch häufig in einem faktisch nicht veränderbaren Machtgefüge. Heutzutage lässt sich aber Korruption nicht als gelegentliches Randphänomen oder einfach hinzunehmendes Schicksal abtun, da sie anscheinend vielfach, in vielfältigen Formen und flächendeckend, wenngleich nicht unbedingt zentral gesteuert, vorkommen kann. Das löst durchaus negatives Erstaunen, d.h. Beunruhigung und Erschrecken aus. Dazu trägt natürlich bei, dass wohl noch zu keiner Zeit so viele Informationen so schnell und aus so großem Einzugsbereich vorlagen wie heute. Was im Nachbarort, in Berlin, Hamburg, ja irgendwo in einem Winkel der Welt geschieht, hat zu uns nicht die zeitlichen und örtlichen Distanzen von ehedem, es ist durch die moderne Kommunikations- und Transporttechnik direkt oder indirekt in unsere Nahsphäre gezogen. Ich erwähne dies nur, weil man vielleicht – in Analogie zu unserem Empfinden von Wärme- und Kältegraden oder zur aktuellen Euro/Teuro-Diskussion – mit guten Gründen auch vom Wahrnehmungstatbestand einer „gefühlten Korruption" sprechen könnte und müsste, dies gerade nicht um einer bloßen Relativierung oder gar Verharmlosung willen, sondern gerade aus Gründen der gebotenen schlichten Differenzierung. Betroffenheit und Gefühlsempfindung haben eben ein sachliches Fundament.

Wie dem auch sei: Unsere Wahrnehmung von Korruptionsfällen löst negatives Erstaunen, Unwillen, Verärgerung, Empörung aus. Gelegentlich schwingt dabei – das sei nicht verschwiegen – eine nicht offen eingestandene, oft nicht einmal bewusste Bewunderung für kriminelle Phantasie und Energie mit, vielleicht sogar ein bisschen Neid auf andere in Bezug auf eigene Defizienz von Mut und Können. Eine subtile psychologische Analyse

---

[6] Günther Anders, Die Antiquiertheit des Menschen. Bd. I: Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution, München 1956, 4. Aufl. 1980, S.1.

könnte da ein recht buntes Knäuel von Komponenten zutage fördern. Doch insgesamt gilt ganz sicher, dass auf sprachlicher Ebene, auf der des formulierten Wortes, fast alle Menschen sich gegen Korruption aussprechen; ob diese verbale Übereinstimmung in der negativen Bewertung sich auch mit der Praxis deckt, steht freilich auf einem anderen Blatt.

Wir fühlen uns betroffen durch den materiellen Schaden, den Korruption direkt und indirekt anrichtet – bezüglich entsprechender Konkretisierung sind andere Referenten bei diesem Symposion weitaus kompetenter als ich –, wir sind vor allem aber auf immaterieller Ebene als moralisch und rechtsstaatlich eingestellte Bürger empört über die unverschämte Regelverletzung durch solche korrupte Individuen und Gruppen zu ihrem unmittelbaren oder mittelbaren eigenen Vorteil, unappetitliche Begleiterscheinungen auf verschiedensten Ebenen eingeschlossen. Dabei muss es keineswegs immer um Geld gehen. Die Gier nach Macht, nach Posten und vermeintlichem Ansehen wären ebenfalls zu nennen. Doch ich bleibe diesbezüglich bei meinem Verweis auf größere Kompetenz anderer im Rahmen dieses Symposions.

Jedenfalls verstärken die Wahrnehmung von Korruption und die allgemeine negative Bewertung von Korruption anderweitige ungute Lebenserfahrungen, lösen Enttäuschung über die Menschen und über die Zustände in der Welt aus. Ich kann das Resultat abkürzend als eine irritierende Entdeckung benennen, die wiederum Eugen Roth in ironische Zuspitzung unter dem Titel ‚Irrtum' kurz und bündig in einem Zweizeiler beschreibt:

> Ein Mensch meint gläubig wie ein Kind,
> Dass alle Menschen Menschen sind.[7]

Mit diesem naiven, sympathischen Irrtum, dem wir ja allzu gern und allzu lang anhängen, ist es sozusagen vorbei: Wir haben zur Kenntnis zu nehmen, dass offenbar nicht alle Menschen in dem Sinne Menschen sind, dass sie sich auch wie Menschen verhalten. Und so ist das Urteil über die Schlechtigkeit der Menschen, über die schlechten Menschen schnell – und ja auch keineswegs grundlos – gefällt.

Da ist es ganz natürlich, dass sich die eben erwähnte – mehr nach innen gerichtete – Enttäuschung über die Menschen auch nach außen hin bemerkbar macht. Ich darf diese extrovertierte Seite nochmals mit Eugen Roth an einigen Versen aus dem Gedicht ‚Gerechtigkeit' verdeutlichen:

---

[7] Eugen Roth 1985, S.153.

„Ha!“ grollt der Mensch, „die Welt entpuppt
Doch täglich neu sich als korrupt!“
Und bringt, damit dies würd' gerochen,
Des Volkes Seele wild zum Kochen.[8]

Diese Empörung schlägt sich, wie gesagt, schnell – sozusagen nach kurzem Prozess – in einem eindeutigen, d.h. eindeutig negativen Urteil nieder. Die Schlagworte in den Medien decken sich hier durchaus mit Volkes Stimme: Klüngel, Schmarotzer, Ausbeuter, Betrüger, Skandal, unerhörte Schweinerei, unglaubliche Charakterlosigkeit, usw.! Dass wir dabei unseren Sprachhorizont erweitern, indem wir lernen, gewisse Wörter – man denke beispielsweise an „Beatmung“, „Durchstechen“, „Landschaftspflege“ u.a. – mit einer ganz neuen Bedeutung aufzunehmen, sei als zweifelhafter Gewinn nur am Rande vermerkt. Der kurze Prozess im Sinne des Fällens eines eigenen, auch kollektiv spontan akzeptierten Urteils ist durchaus legitim und geboten, zumindest solange wir uns sozusagen dessen bewusst sind, dass wir uns – juristisch ausgedrückt – auf der Ebene der ersten Instanz befinden, also der eventuell sachlich erforderliche Instanzenweg weiterer Überprüfung und möglicher Korrektur offen bleibt.

Hier ist der Ort für die eigenartige und eigenständige „Kompetenz des Laien“, die Hartmut von Hentig als „Dreinreden in den Dingen, die ihn betreffen“ bezeichnete. Wohlgemerkt: Es geht nicht um beliebiges Daherreden, sondern um Mitreden in Form des Dreinredens, des Einspruchs, des Sich-Einmischens, d.h. aber wiederum, es geht nicht um Mitreden im Sinne fachlich ausgewiesener Zuständigkeit. Ich werde auf diese Differenz und ihre Konsequenzen nochmals zurückkommen. Doch auch auf dieser doch recht eigenartigen Kompetenzebene des Laien behält die alte Regel des Seneca in ihrer lapidaren Kürze ihre Gültigkeit: „Si iudicas, cognosce, si regnas, iube! (Wenn du urteilst, untersuche, wenn du herrscht, befiehl!).“[9] Für uns Laien kommt nur der erste Fall in Frage, denn sowenig man uns Detailkenntnisse abfordern kann, sowenig können wir uns andererseits der gebotenen Abwägung der Urteilsgründe entziehen.

An dieser Stelle kommt eine Bemerkung von Elias Canetti ins Spiel, die meine Themenformulierung bestimmte: „Soll man den Menschen sagen, wie schlecht sie sind?“[10] Unsere spontane – und keineswegs falsche – Antwort darauf wird lauten: Natürlich, selbstverständlich! Wenn dem so ist, dann soll, dann muss man den Menschen doch die Wahrheit sagen, d.h. in diesem Fall, wie schlecht sie sind. Alles andere wäre unehrlich und feige. Solche ausgesprochene Empörung gebührt doch diesen korrupten „Brüdern“ –

[8] Eugen Roth 1985, S.134.
[9] Seneca, Medea, 194.
[10] Elias Canetti, Die Provinz des Menschen. Aufzeichnungen 1942 – 1972, Frankfurt/M. 1976, S.112.

korrupte „Schwestern" aus Gründen der political correctness eingeschlossen – , man kann es ihnen doch gar nicht gehörig genug sagen. Das hat zudem eine kathartische, reinigende und erleichternde Wirkung und bestärkt uns und andere in unserer Moralität. Wir haben dann – zumindest vor uns selber – einen starken Auftritt.

Soweit, so gut! Gilt dies auch, wenn es (nur) bei einem starken moralischen Auftritt bleibt? Nun, die Formulierung „jemandem etwas gehörig sagen" verweist ja auch – mit einer gewissen Akzentverschiebung gegenüber der Alltagssprache – auf ein Sagen, „wie es sich gehört", d.h. wie es im gegebenen Fall der Person und der Sache angemessen ist. Greifen wir dazu unmittelbar auf Elias Canetti zurück, den Schriftsteller, Dramatiker, Soziologen jüdisch-spanischer Herkunft aus Bulgarien, der seine Werke in deutscher Sprache verfasste, aber nicht zuletzt durch sein Leben in Österreich, Deutschland, in der Schweiz und in England in seiner kosmopolitischen Einstellung bestärkt wurde. Übrigens hat er – von Zürich kommend – ab 1921 als 16-Jähriger das Gymnasium in Frankfurt/M. besucht, also gar nicht so weit vom Tagungsort dieses Symposions entfernt, bevor er 1924 in Wien sein Studium aufnahm. Es ist hier nicht möglich, auf das weit gespannte Werk Canettis, für das er 1981 mit dem Nobelpreis für Literatur ausgezeichnet wurde, näher einzugehen. Ich greife nur auf einen Aphorismus, eine kurze Aufzeichnung aus dem Jahre 1947 zurück. Ein Aphorismus bietet einerseits den Vorteil der Konzentrierung und punktuellen Zuspitzung, ermangelt aber andererseits der detaillierten und erst recht der systematischen Behandlung. Auf dieser Spannung beruhen weitgehend Reiz und Wirkung eines Aphorismus, was aber auch bedeutet, dass so mancher hochgeschätzte Aphoristiker nicht mehr so gut aufgenommen würde, wenn er über das angerissene Thema eine längere Abhandlung vorgelegt hätte.

Canettis Bemerkung ist nicht auf Korruption hin gemünzt, schließt diese aber ein, indem ein viel weiterer Rahmen gezogen wird: „Soll man den Menschen sagen, wie schlecht sie sind? Oder soll man sie in ihrer Unschuld schlecht sein lassen?"[11] – Die Haltung eines tolerierenden Unterlassens hat zumindest aus der Sicht der „Geschonten" die sprichwörtliche Erfahrung auf ihrer Seite, wonach das, was man nicht weiß, bekanntlich nicht heiß macht, also auch keinem Sollen unterwirft und so nicht schuldig werden lässt; die „Schonenden" hinwiederum brauchen sich nicht mit dem Gedanken zu quälen, ob sie nicht selber es sind, die durch ihre dezidierte offene Stellungnahme die bisher „unschuldigen" objektiv Schuldigen allererst „moralisch" und damit allererst wirklich schuldig werden lassen.

[11] Elias Canetti 1976, S.112.

Stellen wir Canettis Antwort noch etwas zurück und nehmen wir seine globale Frage erst einmal als Anlass für weitere darin beschlossene Fragen, die freilich in der gebotenen Kürze – und vielleicht überhaupt – nicht zureichend entfaltet und schon gar nicht beantwortet werden können, aber doch – und womöglich gerade deshalb – echte, sogar sehr alte und in geschichtlich bedingter Modifizierung „bleibende" Fragen darstellen. Zunächst sei nebenbei nur insofern ein kurzer Widerspruch zu Canetti artikuliert, als dieser von „der" Kernfrage aller Ethik spricht; diese singuläre Aufgipfelung ist natürlich in dem Sinne zu relativieren, dass es sich um „eine", wenngleich zweifelsohne sehr gewichtige Kernfrage handelt, die freilich ihrerseits beachtlichen Klärungsbedarf aufwirft. Das beginnt etwa mit der Überlegung, wer denn in der Formulierung „Soll man ... sagen?" mit dem unbestimmten Subjekt „man" wirklich gemeint ist. Wer ist denn diese Instanz? Wer hat aufgrund einschlägiger Einsicht die entsprechende Urteilskompetenz und – daraus folgend – Recht oder gar Pflicht zu solchem Sagen? – Ferner: Wem soll etwas gesagt werden? Nun ja, „den Menschen"! Doch wer wird damit als Adressat benannt? Gehört „man", d.h. gehören wir oder andere, die gegebenenfalls etwas sagen oder nicht sagen sollen, etwa nicht zu „den Menschen"? Das wäre ja absurd! Denn natürlich gehören wir alle zu „den Menschen"! Sonst würde man ja spalten zwischen einem initiativen nicht-menschlichen „Man"-Konglomerat und eben „den Menschen" als einem passiven Objekt des Ansprechens. Oder erhält eine unscharfe Formulierung aus dem Kontext heraus im allgemeinen Verständnis doch ganz selbstverständlich eine Eindeutigkeit von der Art, dass die Scheidelinie zwischen guten und schlechten Menschen verläuft, gar zwischen uns als den Guten und den Anderen als den Schlechten? Was wäre daran noch selbstverständlich? Hieße dies nicht auch vergessen, dass wir uns in der hier angedachten Situation vermutlich immer irgendwie zugleich in der Position des Subjekts wie in der des Objekts befinden, es also sein könnte, dass wir uns selber sagen sollen, wie schlecht wir sind? Aus dem Spiel – das deutet sich an – sind wir jedenfalls nicht!

Des weiteren: Was heißt denn hier „schlecht"? Welches Maß wird angelegt, nach welchen Kriterien teilen wir diese negative Qualität zu? Wir stoßen damit auf uralte Menschheitsfragen, die bei allem Bestehen auf dem prinzipiellen Unterschied von Gut und Böse wohl doch nur unter jeweils aktuellen Gegebenheiten einigermaßen zureichend zu beantworten sind. Deshalb eignet so manchen Erscheinungsformen von Korruption durchaus eine gewisse Ambivalenz. Wenn im Insider-Jargon oder in der Berichterstattung von „kurzem Dienstweg", von „persönlicher Erledigung dienstlicher Aufgaben" oder von einer „Do-ut-des-Haltung" gesprochen wird, so lässt sich daraus nicht in jedem Fall von vorneherein zwingend auf Rechtswidrigkeit schließen, denn da könnte durchaus auch einmal Engagement und Hilfsbereitschaft dahinter stehen. Das Wort „Schmiergeld" wird uns normalerweise den Gedanken einer korruptiver Schädigung von Wirtschaft und

Gesellschaft nahe legen, doch unter dem engen Blickwinkel des Funktionierens in einer gegebenen Konstellation ist – nach der sprichwörtlichen Erfahrung, dass ein Karren eben so gut läuft, wie man ihn schmiert – eine „objektive" Bewertung als Motor wirtschaftlichen Geschehens nicht auszuschließen. Diese beiläufigen Bemerkungen wollen und sollen ganz und gar nichts herunter spielen und verniedlichen, wohl aber unterstreichen, dass wir Tatbeständen und Vorgängen durch unser Werten nicht ohne weiteres weltweit und ewig gültige Etiketten aufkleben können, dass eben, wenn zwei das Gleiche tun, dies insgesamt doch nicht auf das Gleiche hinauslaufen muss. Dies gilt es vor allem im Blick auf unterschiedliche geschichtliche Epochen und Kulturkreise zu beachten. Diesbezüglich hat deshalb die überkommene Moralphilosophie bekanntlich mit einem griffigen Merksatz seit je und mit Recht unterstrichen, dass für ein fundiertes Urteil die differenzierten Fragen „Quis? Quid? Ubi? Quibus auxiliis? Cur? Quomodo? Quando?" – also „Wer? Was? Wo? Mit welchen Mitteln? Warum? Wie? Wann?" – zu stellen und zu beantworten sind. Ich gehe darauf nicht näher ein und greife nur noch ein Detail in Canettis Formulierung auf. Es geht ihm ja nicht darum, den Menschen einfachhin zu sagen, dass sie schlecht sind, sondern „wie schlecht" sie sind. Diese „wie" deutet Arten und Weisen des Schlechtseins an und weist auf Grade von Schlechtigkeit hin, wobei dem ganzen Duktus nach von Schlechtigkeit in hohem und höchstem Grade auszugehen ist.

So läuft Canettis Überlegung insgesamt darauf hinaus, wer wem was bei welchem Anlass und bei welchem Grad an Schlechtigkeit in welcher Intensität und Deutlichkeit und mit welcher Zielsetzung sagen oder auch nicht sagen soll! Geht da nicht manches ein bisschen durcheinander, ist da nicht unendlich viel und zunächst vielleicht überhaupt nicht Bedeutsames irgendwie miteinander vernetzt? Hängen wir nicht alle irgendwie in der beklagenswerten unguten Situation, also auch in der Schlechtigkeit der Menschen? Können wir uns da raushalten?

Da ich nun einmal den Weg einer – zumindest partiellen – Ironisierung gewählt habe, erlaube ich mir, erneut auf Eugen Roth zurückzugreifen:

> Ein Mensch beweist uns klipp und klar
> Dass er es eigentlich nicht war.
> Ein andrer Mensch mit Nachdruck spricht:
> Wer es auch sei – ich war es nicht!
> Ein dritter lässt uns etwas lesen,
> Wo drinsteht, dass ers nicht gewesen.
> Ein vierter weist es weit von sich:
> Wie? Sagt er, was? Am Ende ich?
> Ein fünfter überzeugt uns scharf,
> Dass man an ihn nicht denken darf.

Ein sechster spielt den Ehrenmann,
Der es gewesen nicht sein kann.
Ein siebter – kurz, wir sehens ein:
Kein Mensch will es gewesen sein.
Die Wahrheit ist in diesem Falle:
Mehr oder minder warn wirs alle![12]

„Mehr oder minder warn wirs alle": Dieses Fazit könnte – isoliert genommen – sehr leicht missverstanden werden, etwa im Sinne einer Relativierung und Beschönigung; denn wenn alle etwas tun, wenn alle beteiligt sind, dann wird es doch nicht so schlimm sein. Oder entpuppt sich dieses Geständnis letztlich als billiges Entlastungsritual, das sich gerade durch zur Schau gestellte Zerknirschung und Büßermentalität um echte, tätige Reue und die nötige Arbeit an sich selber herumdrücken will? Dass die Zeilen von Eugen Roth damit nichts zu tun haben, bezeugt aber schon deren Überschrift, die schlicht und eindringlich ‚Einsicht' lautet. Dies ist für mich Anlass, in einem dritten und letzten Teil zu fragen, zu welchen Einsichten und Konsequenzen in dieser Situation die vorhin angeführte eigenartige Kompetenz des Laien im Dreinreden in den Dingen, die ihn betreffen, führen.

3. Die Einsichten des Laien und für den Laien

Die von Canetti in dem von mir aufgegriffenen Aphorismus gestellte Frage gab Anlass zu mancherlei Zwischenüberlegungen. Es wird nunmehr Zeit, uns mit seiner eigenen Antwort zu befassen; ich darf sie ungekürzt anführen: „Um diese Frage zu beantworten, müsste man erst entscheiden können, ob die Kenntnis ihrer Schlechtigkeit den Menschen eine Möglichkeit belässt, besser zu werden, oder ob es eben diese Kenntnis ist, die ihre Schlechtigkeit unausrottbar macht. Es könnte ja sein, dass das Schlechte schlecht bleiben muss, sobald es einmal als solches ausgesondert und bezeichnet worden ist: es vermöchte sich dann zwar wohl zu verbergen, aber es wäre immer da."[13] – Canetti gibt also keine direkte und schon gar keine eindeutige Antwort. Vielmehr werden Bedenken vorgebracht; im Sinne einer vorausschauenden Verantwortungsethik wird nach den Bedingungen gefragt, unter denen es sinnvoll und gerechtfertigt, ja geboten wäre, den Menschen zu sagen, wie schlecht sie sind.

Canettis Überlegung spielt – in grober Charakterisierung – auf zwei Ebenen. Zunächst ist die Argumentation noch in jeweils individueller Perspektive auf konkret identifizierbare Personen bezogen, indem er sich gegen eine Form der Ausgrenzung und Etikettierung

---

[12]Eugen Roth 1985, S.123.
[13]Eugen Roth 1985, S.112.

wendet, die in personaler und sozialer Fixierung endet, die kein Anders-werden-Können mehr zulässt. Denn indem man den so Behandelten faktisch jegliche andere Seins- und Verhaltensmöglichkeiten abschneidet, wird ihre „aktuelle" Schlechtigkeit „unausrottbar" verstetigt. Aber vielleicht könnte und müsste man derartiges – zynisch formuliert – als bedauerlichen, aber eben nicht vermeidbaren „Kollateralschaden" dezidierter „Moralität" in Kauf nehmen. Doch Canettis Argumentation greift über die „schlechten Menschen" grundsätzlicher und genereller auf „das Schlechte" zu. Diese Thematik – „das Schlechte", „das Böse" – wirft erst recht uralte und bleibend aktuelle Fragen auf, Fragen nicht nur der Philosophie und anderer Disziplinen, sondern schlicht und einfach eines jeden mit wachem Sinn in unserer Welt lebenden Menschen. Kommt dem Bösen Eigenständigkeit, ja Ursprünglichkeit und Uranfänglichkeit zu oder erweist es sich – der großen klassischen Tradition der Philosophie entsprechend – als Mangel an Gutem, gleichsam als Zurückbleiben des Guten hinter sich selbst? Eine vertrackte Abgründigkeit tut sich auf, die auch noch aus der verschmitzten Deutungsvariante eines W. Busch in „Die fromme Helene" hervorlugt: „Das Gute – dieser Satz steht fest – ist stets das Böse, das man lässt." Haben wir es mit einem prinzipiellen Monismus des Guten zu tun, das allein wirklich ursprünglich ist gegenüber der nur relativen und situativen – wenngleich durchaus bedrückenden – Faktizität des Bösen, oder stoßen wir auf einen prinzipiellen Dualismus von zwei völlig eigenständigen, aber gegenstrebigen Urkräften? Die Geschichte menschlichen Denkens und Verhaltens kann hier jeweils zu vielfarbigen Illustrationen herangezogen werden.

Wo steht in dieser zur kosmischen Szene ausgeweiteten Situation der Mensch? Und wie steht er da? Offenbar kommt ihm eine sonderbare Stellung, eben eine Sonderstellung zu „zwischen" all dem, was in der Welt vorkommt. Wir hängen „zwischen" Gut und Böse, „zwischen" Freiheit und Determiniertheit, „zwischen" Endlichkeit und Unendlichkeit, „zwischen" Natürlichkeit und Unnatürlichkeit, „zwischen" Unmittelbarkeit und Vermitteltheit. So hat etwa schon Plato herausgestellt, dass wir den Menschen weder einseitig als Sinnen- und Lustwesen noch einseitig als reines Geistwesen betrachten dürfen, dass er vielmehr eine lebendige Spannungseinheit darstelle und ihm deshalb auch nur der „bíos meiktós", d.h. eine „gemischte Lebensform" gemäß sei. Diese grundsätzliche Einsicht wird in der abendländischen Kulturgeschichte mit sich wandelnder sachlicher Akzentsetzung und in unterschiedlicher Bildlichkeit und Begrifflichkeit immer wieder ausdrücklich, wie sich bis in die heutige Zeit aufweisen ließe. Ich darf und muss dies übergehen und greife nur auf einen Aspekt zurück, der – im Sinne einer von sich aus wirkenden ethischen Impression – im Blick auf Verortung und Bewertung von Korruption nicht unwichtig sein dürfte.

Hannah Arendt hat bekanntlich im Rahmen ihrer Totalitarismusforschungen das Wort vom „radikal Bösen“ geprägt und im Zusammenhang mit dem Eichmann-Prozess in Israel von der „furchtbaren Banalität des Bösen“, vor der das Wort versage und an der das Denken scheitere, gesprochen und damit in überaus bedenkenswerter Weise hervorgehoben, wie das Böse erscheint und wahrgenommen wird (wobei freilich gerade der Kern ihrer Charakterisierung gründlich verfehlt wird, wenn bei so mancher Zitation das Wort „furchtbar“ weggelassen wird!). Auf dieses Ineinander von Vertikalität und Horizontalität, von elementarem Einschlag und belangloser Alltäglichkeit hat auch der israelische Schriftsteller Amoz Oz 1992 bei der Entgegennahme des Friedenspreises des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels hingewiesen. Er stellt sich die Frage, wie wir aus dem Bedenken vergangenen Geschehens – Auschwitz eingeschlossen – Nutzen ziehen können und antwortet: „Vielleicht kann es neben anderem die dringliche Erkenntnis vermitteln, dass es das Böse gibt. Das Böse existiert nicht etwa in der Art wie ein Unfall, nicht wie ein unpersönliches, geschichtsloses soziales oder bürokratisches Phänomen, nicht wie ein Dinosaurier in einem Museum. Das Böse ist eine allgegenwärtige Möglichkeit, um uns herum und in uns selbst ... Kurz, das Böse ist nicht etwa `da draußen´ – es lauert im Inneren, manchmal listigerweise hinter der Maske der Hingabe oder des Idealismus.“[14]

Der Preis der Freiheit, oder vielleicht vorsichtiger formuliert, der Preis für die zumindest im Verhältnis zu anderen Lebewesen geringere Determiniertheit des Menschen ist der mögliche und leider auch faktische Missbrauch dieses privilegierten Spielraums unseres Denkens und Verhaltens. Diese Ambivalenz hat bereits Antoine Rivarol – ein den so genannten französischen Moralisten des 17. und 18. Jahrhunderts zugerechneter Schriftsteller und scharfsinniger Beobachter menschlichen Tuns – ebenso kurz wie plastisch zum Ausdruck gebracht: „Der Mensch steht auf der Schwelle des Lebens wie auf einem Kreuzweg, die Tiere haben nur eine Straße: wir sind daher fähig zu Zweifel und zur Schurkerei, die Tiere sind frei von beiden und immer unverderblich.“[15] Das heißt aber – drastisch formuliert – in unserem Zusammenhang: Umgangssprachliche Ausdrücke wie „korrupter Hund“ oder „korruptes Schwein“ können sich realiter immer nur auf Zweibeiner beziehen.

Doch kehren wir nach diesem erneuten Exkurs – ich hatte ja offen bekundet, dass ich absichtlich um Korruption herumreden wollte! – zurück zu der Frage, was denn der vorstehend so apostrophierte Laie mit seinem vernehmlichen Einspruch in der Form des

[14]Amos Oz, Ich glaube nicht an die Möglichkeit eines perfekten Friedens, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 231 vom 5. Oktober 1992, S.7.
[15]Die französischen Moralisten. Bd. 2, Hrsg. u. übersetzt von Fritz Schalk, München 1974, S.118.

Dreinredens in den Dingen, die ihn betreffen, erreichen kann. Hartmut von Hentig gibt – wie gesagt in einem anderen Zusammenhang, aber von der Sache her verallgemeinerbar – folgende nüchterne, äußerst bedenkenswerte und handlungsleitende Antwort: „Die wichtigste Folge dieses Dreinredens ist daher nicht immer, dass die bestellten Regierungen ihm folgen – dazu widersprechen sich die Einsprüche zu sehr –, sondern dass der Laie selber Einsichten dadurch gewinnt." Nun, Einsichten haben immer mit klarerer Konturierung nach innen und außen und damit zumindest mit der Möglichkeit besseren Verständnisses zu tun. Gleichermaßen weit entfernt von jeglichem Hurrah-Aktionismus oder frustriert-gelähmten Pessimismus schreibt uns Hartmut von Hentig ins Stammbuch: „Diese Einsichten helfen uns – jedem einzelnen – vernünftiger zu leben, das Unabwendbare auszuhalten, das Unaushaltbare abzuwenden."[16] Diese Aussage markiert nicht nur ein Thema für einen weiteren Vortrag, sondern ein Programm für das Leben, für ein ganzes Leben. Da bleibt also auch für uns alle wahrhaftig genügend zu tun!

Dieses Symposion mit seiner bedrückenden Thematik der Korruption bringt im Fortgang die nötigen Detailanalysen und Differenzierungen, ohne die ein begründetes Urteil in concreto und daraus folgendes effektives Handeln nicht möglich sind. Dazu ist die Arbeit der Fachleute, der Sachverständigen unverzichtbar. Mir kam es freilich darauf an, im Blick auf das komplexe Phänomen Korruption und seine gesellschaftliche Bewältigung den Adressatenkreis nicht zu schnell und unangemessen nur auf die Fachleute einzuengen. Denn wenn bei dem Versuch der gesellschaftlichen Bewältigung dieses Problems die Laien nicht mitspielen, werden auch die besten Fachleute keinen nachhaltigen Erfolg erzielen. Von dieser meiner Absicht her habe ich hier – weder auf der Ebene der Fakten noch auf der der Theorie – etwas wirklich Neues vorbringen wollen. Ich habe nur in sicherlich etwas eigenartiger Form an Altes, aber – wie ich meine – nicht Veraltetes und recht eigentlich auch dem Veralten nicht Unterworfenes erinnert. Auf diesen Zusammenhang von Altem und Neuen sei mit einer mir einmal zugetragenen Anekdote verwiesen, deren Gehalt seiner Tatsächlichkeit nach wahrscheinlich nirgends verbürgt, aber vielleicht gerade deswegen in einem höheren Sinne wahr ist. Danach soll der preußische König Wilhelm IV. bei einem Besuch der Berliner Humboldt-Universität – in huldvoller Leutseligkeit – einen Historiker gefragt haben: „Was gibt es Neues, mein Guter?" Der habe schlicht mit einer kleinen Gegenfrage geantwortet: „Kennen Majestät denn schon das Alte?" Auch wenn über Fortgang oder Abbruch dieses Dialogs nichts mehr gesagt wird, spricht diese Szene, denke ich, ohne weiteren Kommentar für sich.

---

[16]Hartmut von Hentig 1980, S.27.

Ein letzter kleiner Hinweis im hier angeschlagenen Sprachduktus. Es gibt eine „Bairische Weltgschicht"-, ich korrigiere mich bzw. ich präzisiere: Es gibt ein Buch mit dem Titel „Bairische Weltgschicht" von Michl Ehbauer.[17] Dieser Titel drückt natürlich Selbstbewusstsein, sogar gehobenes Selbstbewusstsein aus, hat aber in der Realität keine hegemoniale oder imperiale Zielrichtung. Denn ich darf gerade in der Hauptstadt des Bundeslandes Rheinland-Pfalz daran erinnern, dass auch eine „Pfälzische Weltgeschichte" existiert. Das zeigt, dass regionale Weltgeschichten miteinander verträglich sind: Gefährlich wird es erst, wenn regionale Weltgeschichte sich universal dünkt.

Besagte „Bairische Weltgschicht" beginnt mit dem lapidaren und überaus nachdenkenswerten Satz: „Der Mensch an sich ist gut, aber die Leut san schlecht!" Das Problem liegt also „zwischen" den an sich guten Menschen und den schlechten Leuten, d.h. aber: Da stehen, sitzen, befinden wir uns wieder „dazwischen", sogar „zwischen" uns selber, wir sind – auch in Sachen Korruption – selber irgendwie das Problem. Mit dieser Feststellung geht es natürlich nicht im Geringsten um Entschuldigung und Verharmlosung, vielmehr um die unerlässliche Inpflichtnahme von uns allen. Damit aber sind wir erneut beim Menschen als Zwischen-Fall des Kosmos – das Wort „Fall" in der ganzen Spanne seiner Doppeldeutigkeit von bloßem Vorkommen und abfallendem Verkommen genommen – und bei der Korruption als Zwischen-Fall, als einem der möglichen Zwischen-Fälle des Menschen angekommen. Diesem muss man deshalb immer wieder einmal und mit Nachdruck sagen, wie schlecht er ist, und wie gut er doch sein könnte und sollte.

[17]Michl Ehbauer, Bairische Weltgschicht, München 2001.

Literatur

Günther Anders, Die Antiquiertheit des Menschen. Bd. I: Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution, München 1956, 4. Aufl. 1980

Elias Canetti, Die Provinz des Menschen. Aufzeichnungen 1942 – 1972, Frankfurt/M. 1976

Michl Ehbauer, Bairische Weltgschicht, München 2001

Hartmut von Hentig, Die entmutigte Republik, München 1980

Johannes Hoffmeister, Hrsg., Dokumente zu Hegels Entwicklung, Stuttgart 1936

Ovidius Naso, Briefe aus der Verbannung. Epistulae ex Ponto, Übertr. von Wilhelm Willige. Eingeleitet und erl. von Niklas Holzberg, München 1995

Amos Oz, Ich glaube nicht an die Möglichkeit eines perfekten Friedens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 231 vom 5. Oktober 1992, S. 7

Eugen Roth, Sämtliche Menschen, München/Wien 1985

Fritz Schalk, Hrsg., Die französischen Moralisten. Bd. 2, München 1974

Lucius Annaeus Seneca, Medea, Oxford 1973

Vom Zerreißen und Stürzen. Ein Versuch zur corruptio humana

Karen Joisten

Korruption, das vom lateinischen Wort ‚corruptio' herkommt, wird häufig mit Verderben übersetzt, wobei darüber hinaus die aktive Bedeutung von Verführung und Bestechung und die passive Bedeutung von Sittenverfall, Verwahrlosung und Bestechlichkeit unterschieden wird. Jeder dieser Übersetzungsversuche ist zugleich ein Deutungsversuch, durch den man sich bemüht, diesem schwer in den Blick zu nehmenden Phänomen eine Kontur zu geben. Jeder dieser Versuche ist darin subjektiv und ein Stück weit willkürlich, fehlt doch die sichere Basis, wie sie etwa tradiertes Wissen bietet, auf die man sich in die Sicherheit angesichts dieses unsicheren Nachfragens zurückziehen kann. Denn das Problem der Korruption wird zwar in zahlreichen Untersuchungen, etwa aus politischen, soziologischen oder strafrechtlichen Perspektiven, genauer betrachtet, eine philosophische Inblicknahme, die über den Charakter einer Randbemerkung hinausgeht, steht – soweit ich es überblicken kann – allerdings noch aus.

Angesichts dieser Situation übernimmt man die schwierige Aufgabe, sich zwischen dem fehlenden Wahren (im Sinne eines etablierten Wissens) einerseits und dem konstruierten Falschen (im Sinne eines bloß Phantasierten) andererseits hindurchlavieren zu müssen. Dabei lässt es sich nicht vermeiden, im Sinne eines kreisenden Nachdenkens voranzuschreiten, das einen Ausgang von einer Setzung nimmt, die nicht bewiesen werden kann. Von dieser stoßen sich die Gedanken ab und kehren auch wieder zurück, stets einen Schritt weiter weg und voran, um das Phänomen Korruption von hier und von dort, von dieser und von jener Seite, in den Blick nehmen zu können. Dieses kreisende Voranschreiten hat dann seine Berechtigung, wenn am Ende der Ausführungen solches sichtbar werden kann, was zu Beginn im Vagen eines Verschwommenen übersehen werden musste.

Achtet man beim Wort Korruption auf das Verb ‚rumpere', das in ihm enthalten ist, dann kommt in diesem der Vorgang des Brechens zum Ausdruck, der in der Wortverbindung ‚cor-rumpere' schließlich das Zusammenbrechen benennt. Bekanntlich kann nur dort etwas brechen und zusammenbrechen, wo zuvor etwas heil bzw. ganz ist, und das heißt, dass der Vorgang des Brechens an demjenigen, das zerbricht, d.i. das Zerbrechende als das zuvor Unzerbrochene, geschieht, wie der Vorgang des Zusammenbrechens dasjenige betrifft, das zusammenbricht, d.i. das Zusammenbrechende als das zuvor Unzusammengebrochene. Diese erste Überlegung im Ausgang von der Wortbedeutung macht deutlich,

dass die Frage nach dem Korrupten als demjenigen, an dem sich der Vorgang des Korrumpierens vollzieht, zugleich die Frage nach dem Inkorrupten bedeutet, da dieses die Bedingung der Möglichkeit von Korruption darstellt.

Geht man nicht von der Wortbedeutung aus, sondern fragt man danach, wer überhaupt korrupt sein kann, fragt man also konkret danach, ob eine Sonnenblume korrupt sein kann, oder etwa eine Vase, eine Mücke, ein Elefant oder gar ein Pferd, dann mag diese Frage (bzw. mögen diese Fragen) zunächst lächerlich erscheinen, denn jeder von uns wird innerlich den Kopf schütteln (wie sollte eine Vase oder eine Mücke korrupt sein können?), aber die Antwort und die in ihr enthaltene Begründung ist es mit Sicherheit nicht. Denn auch wenn wir mit großer Selbstverständlichkeit, vielleicht sogar Entrüstung, antworten, ‚das ist doch Blödsinn', ‚natürlich kann man nur den Menschen als korrupt bezeichnen', ‚natürlich können nur die von ihm hervorgebrachten Institutionen unter seiner Hand schließlich korrumpieren', zwingt uns diese Antwort doch dazu, diese Selbstverständlichkeit zu hinterfragen und gute Gründe für sie zu suchen.

Denkt man beide Überlegungen zusammen, erstens: ‚der Vorgang des ‚rumpere' bzw. ‚cor-rumpere' hat der Sache nach zu seiner Voraussetzung etwas unversehrt Ganzes/Heiles' und zweitens: ‚der Mensch und die von ihm hervorgebrachten Institutionen können korrumpieren', dann ergeht von hier her die Notwendigkeit, die Frage nach der Korruption als die Frage nach dem Menschen zu erfassen, dem qua integrem (ganzem, vollem, heilem) Wesen, konstitutionell bedingt, das Korrupt-werden-Können zu Eigen ist. Das meint – und hier wird die oben erwähnte Setzung formuliert, um die diese Ausführungen kreisen -, dass dem Menschen zunächst eine conditio integra zukommt, der von vornherein der Stachel der corruptio innewohnt. Auf diese Weise nistet, bildlich gesagt, im Selbst-werden-Können, stets etwas Fremdes, das dieser Form des kreisförmigen Sich-Ausrichtens auf Eigenes entgegenwirkt und den Menschen in seiner Fähigkeit, sich radikal an eigene Interessen und Ziele – seien diese im Privaten oder im Öffentlichen – zu binden, seine Offenheit wahren lässt.

Im Folgenden gehe ich diesen beiden Gedankenlinien, die in die Frage nach dem zwiespältigen Wesen des Menschen münden, nach. Denn dem Menschen ist aus meiner Sicht eine Doppelstruktur zu eigen, durch die er sich, konstitutionell bedingt, als wohnend und gehend erweist, und sich daher seiner Möglichkeit nach permanent binden und ausrichten muss. Auf diesem Hintergrund versuche ich zunächst erstens in dem Abschnitt „Integrität und Ruption" seine eher private Seite des Wohnens, bei der Integrität und Korruption (von ‚rumpere' herkommend als Ruption gedacht) zusammengehören, näher

zu fassen und danach im zweiten Teil „Loyalität und Korruption" seine andere, eher öffentliche Seite des Gehens, bei der Loyalität und Korruption (von ‚corrumpere' herkommend als Kor-ruption gedacht) in einem untrennbaren Zusammenhang stehen, in den Blick zu nehmen. Der Abschluss der vorgetragenen Überlegungen „Zerreißen und Stürzen" führt das in den beiden Teilen zuvor Gesagte zusammen und lenkt den Fingerzeig auf die der menschlichen Grundstruktur entsprechende Haltung, für die das Einreißen und das Stolpern wesentlich sind.

1. Integrität und Ruption

Insbesondere Max Scheler, der bekanntlich als Begründer der Philosophischen Anthropologie im engeren Sinne im 20. Jahrhundert gilt, hat nicht zuletzt in seiner 1928 erschienenen Spätschrift „Die Stellung des Menschen im Kosmos" aufgezeigt, dass dem Menschen im Unterschied zum Tier eine offene Struktur zu Eigen ist, die es ihm ermöglicht, in Distanz zu seinen Trieben zu treten, nein zu ihnen zu sagen und zu wählen, also sich frei für dieses oder jenes zu entscheiden. So schreibt Scheler: „Der Mensch ist das Lebewesen, das kraft seines Geistes sich zu seinem Leben, das heftig es durchschauert, prinzipiell asketisch – die eigenen Triebimpulse unterdrückend und verdrängend, d.h. ihnen Nahrung durch Wahrnehmungsbilder und Vorstellungen versagend – verhalten kann. Mit dem Tiere verglichen, das immer ‚Ja' zum Wirklichsein sagt – auch da noch, wo es verabscheut und flieht -, ist der Mensch der ‚Neinsagenkönner', der ‚Asket des Lebens', der ewige Protestant gegen alle bloße Wirklichkeit."[1]

Aus dieser Sicht vermag sich der Mensch aufgrund seines Geistes zur Weltoffenheit zu erheben,[2] der ihm als seine ureigenste Wesensmöglichkeit prinzipiell ein Freisein von der Natur und stets auch ein Freisein zu seiner Selbstentscheidung zuspricht.
Meines Erachtens lässt sich der Mensch in dieser offenen Struktur durch zwei Wesenszüge kennzeichnen, die als sein Wohnen und sein Gehen, sein Heimisch-sein und sein Unterwegs-sein, bestimmt werden können.[3] Denn in aller konstitutionell bedingten Offenheit ist der Mensch, bevor er sich dessen bewusst ist, in seinem Wohnen an ihn bereits einwohnende Bindungen gebunden, wie er zugleich sich in seinem Gehen offen auf Welt hin auszurichten vermag. Das meint, dass der Mensch einerseits als Wohnender von vornherein eine wesentliche Beziehung zum Raum, zur Zeit und zum Mitmenschen

---

[1] Max Scheler, Die Stellung des Menschen im Kosmos, 10. Aufl. Bern 1983, S.55.
[2] Vgl. Scheler 1983, S.40.
[3] In meiner bisher unveröffentlichten Habilitationsschrift „Philosophie der Heimat – Heimat der Philosophie" versuche ich diese Grundverfasstheit des Menschen im ersten Hauptteil aufzuweisen und sie im zweiten Hauptteil für ein Verständnis des bisherigen geschichtlichen Weges der Philosophie fruchtbar zu machen.

ist, da diese Bezugsweisen ihm nicht äußerlich oder objektiv gegenüber stehen, sondern in ihm zunächst und zuvor eingezeichnet sind.[4] Andererseits vermag der Mensch als Gehender buchstäblich aus seinem Haus nach draußen zu treten, also voranzuschreiten und in seiner innerstrukturellen Bewegung mit der Richtung des Ex- (im Sinne des Hinaus) sich zu verändern und anders zu werden.[5]

Aus dieser Sicht erweist sich die offene Struktur des Menschen, die sein grundsätzliches ‚Freisein für' betont, als eine Doppelstruktur, bei der das prinzipielle Gebundensein und das prinzipielle Offensein wechselweise zusammengehören, wodurch er sich in seinem ‚gebundenen Freisein für' verwirklichen kann. Achtet der Mensch allerdings nicht auf diese Wesenszüge und verschließt sich dem lebenslangen Prozess ihrer Verwirklichung, betrügt er sich selbst um das ihm Eigene und Eigentümliche und verstellt sich buchstäblich den ureigenen Weg, in der Vollentfaltung seiner beiden Wesensseiten die größtmögliche Spannung zwischen ihnen aufzubauen, um darin komplex, weit, stark oder auch tief werden zu können.

Blickt man nun genauer auf den Wesenszug des Wohnens, dann tritt in ihm zum Vorschein, dass im Menschen selbst wesentliche Bindungen an den Raum, die Zeit und den Mitmenschen bereits vorgezeichnet sind, die er suchend erspüren kann. Das meint, dass z.B. der Raum dem Menschen nicht zunächst als ein objektiver Raum gegeben ist, da der Mensch in, mit und zu ihm – entsprechend der ihm immanenten Spur zu einem Sich-Binden – von vornherein hin zur Geborgenheit unterwegs sein kann. Entfaltet der Mensch daher seine Bindungsmöglichkeiten in Bezug auf den Raum und verwirklicht er darin sein prinzipielles Wohnenkönnen im Raum, dann empfindet er sich nicht schutzlos nach hierhin und dorthin strebend, sondern er vermag sich im Raum geborgen zu fühlen. Entfaltet er des Weiteren in seinem Gespür für die ihm einwohnende Zeit auch den

---

[4] Auch Maurice Merleau-Ponty weist darauf hin, dass wir nicht sagen dürfen, „unser Leib sei im Raume, wie übrigens ebensowenig, er sei in der Zeit. Er wohnt (vielmehr) Raum und Zeit ein." Der Mensch als Leib ist stets „zum Raum und zur Zeit", er „heftet sich ihnen an und umfängt sie". Denn der Raum (und die Zeit) ist „in der Struktur meines Leibes schon vorgezeichnet, als dessen unablösliches Korrelat". Phänomenologie der Wahrnehmung, Berlin 1965, S.169, 170 und 171.

[5] Gabriel Marcel deutet den Menschen daher, wie der Buchtitel seiner „Philosophie der Hoffnung" sprechend lautet, als „Homo viator", Düsseldorf 1949, wobei er die Ausrichtung auf das Jenseits als das zu erreichende Ziel besonders betont.
Martin Heidegger war auf seinem eigenen Denkweg, wie kaum ein anderer Philosoph des 20. Jahrhunderts, dem Weghaften des Denkens auf der Spur. Geradezu programmatisch sagt er in einem „Gespräch von der Sprache": „Das Bleibende im Denken ist der Weg." Martin Heidegger, Aus einem Gespräch von der Sprache, S.99, in: Ders., Unterwegs zur Sprache, 8. Aufl. Pfullingen 1986, S.83-155.
Vgl. darüber hinaus insbesondere Richard Wisser, Philosophische Wegweisung. Versionen und Perspektiven, Würzburg 1996. Ders., Kein Mensch ist einerlei. Spektrum und Aspekte „kritisch-krisischer Anthropologie", Würzburg 1997. Ders., Vom Weg-Charakter philosophischen Denkens. Geschichtliche Kontexte und menschliche Kontakte, Würzburg 1999.

wesentlichen Bezug zur Zeit, ist er also auf der ihm immanenten Spur zu ihr unterwegs, dann hetzt er nicht rastlos von einem zum anderen, vielmehr vermag er sein prinzipielles Wohnenkönnen in der Zeit zu verwirklichen und in ihr zu ruhen, also Ruhe zu empfinden. Und gelingt es ihm darüber hinaus in seinem suchenden Erspüren der Bindungstendenzen hin zum Mitmenschen diese zu erfassen und zu verwirklichen, dann geht er ihm nicht voller Argwohn aus dem Weg, sondern kann ihm vertrauen, also ihm als dem anderen seiner selbst und darin als einem ‚Du' begegnen.[6]

Das Sich-Binden des Menschen im Wohnen ist daher das Verwirklichen eines in ihm latent vorhandenen Gebundenseins, das er im Gespür für diese ihm einwohnenden Tendenzen zu verwirklichen vermag. Diese Bindungen können nicht bewiesen werden, sie lassen sich nur aufweisen und stammelnd erzählen. Das meint, dass das Reden über die menschliche Grundstruktur in seinem stammelnden Charakter um sein eigenes Nichtwissen weiß und als Erzählen dennoch an einer Sinnstiftung festhält, die aus der Wahrhaftigkeit des Erzählenden entspringt.

Der Sache nach hat bei dieser wohnenden Seite des Menschen die Integrität ihren Ort. Sie bringt nämlich zum Ausdruck, dass der Mensch seiner Grundverfasstheit entspricht, genauer besehen, dass er von seinen beiden Wesenszügen den Wesenszug des Wohnens bejaht und ihn zu entfalten versucht. Der Mensch richtet sich hier nicht auf ihm äußerliche, gegenüberstehende Ziele aus, bindet er sich doch vielmehr an solche Bindungen, die in ihm bereits vorgezeichnet sind. Auf diese Weise gelingt ihm eine Selbstwerdung, in der sich der Mensch nicht durch Fremdes verletzt oder gar verstümmelt, sondern zu sich selbst und darin zu seiner Unversehrtheit gelangt. Integrität benennt demnach das Rund- und Ganzwerden des Menschen, seine Vollendung, die ihm im Zur-Fülle-Bringen seiner latent vorhandenen Bindungsweisen möglich ist.

Diese kreisförmige Weise der Selbstbezogenheit ist allerdings niemals vollständig gerundet, ist in ihr doch der Stachel der anderen Seite ihrer selbst präsent. Das meint, dass z.B. die Geborgenheit, bei der der Mensch den ihm einwohnenden Raum in der ihm gemäßen Weise verwirklicht und darin integer zu sein versucht, niemals in Reinform zu finden ist, weil in ihr stets die Ungeborgenheit nistet. Dabei stehen sich allerdings Geborgenheit und Ungeborgenheit nicht auf einer Ebene gegenüber, vielmehr lässt sich mit Aristoteles das Verhältnis der Geborgenheit zu ihrem konträren Gegensatz als das der

[6] Vgl. dazu die wichtige Unterscheidung von Karl Löwith, der den Begriff des Du nicht schlechthin mit dem Begriff des Anderen gleichsetzt, sondern ihn als ein „alter" fasst, der mir dort begegnet, wo wir „zu zweit" sind: „Ein anderer bist ‚du' also nicht in der Bedeutung des lateinischen ‚alius', sondern im Sinne des ‚alter' oder ‚secundus'. (...) Du bist der andere meiner selbst." Das Individuum in der Rolle des Mitmenschen, 3. Aufl. Darmstadt 1969, S.55.

Privation denken, bei dem, ontologisch betrachtet, die Geborgenheit das Primärphänomen ist, von dem her die Ungeborgenheit als das Sekundäre und Abgeleitete zu verstehen ist, der es an dem Primären, dem Geborgensein, fehlt bzw. mangelt.[7]

Deutet man den Menschen in der dargelegten Weise, benennt, wie gesagt, die Integrität das Gelingen des Ganz-seins des Menschen in seinem Bejahen und Entfalten der in ihm vorgezeichneten Bindungsmöglichkeiten. Der integre Mensch ist dann derjenige, der sich auf sich zu besinnen vermag und sich mit Hilfe seiner Sinne auf seine Sinnstruktur auszurichten versucht. Das heißt, dass sich der integre Mensch nicht von fremden Zielen maßregeln lässt, will er doch ganz bei sich sein und die ihm eigenen Ziele verwirklichen. Dieser integre Mensch hat dabei das Gespür für die ihm einwohnenden Tendenzen, ist also auf den Spuren unterwegs, die ihm von vornherein zu Eigen sind und ihm zugehören.

Diesem Integer-Sein-Können des Menschen ist die Möglichkeit des Korrupt-Werdens, wie in der obigen Setzung genannt, immanent. Dabei wird das Korrupt-werden-Können vom Verb ‚rumpere' herkommend als Ruption gedacht, insofern hier etwas, das als ursprünglich Eines und Geeintes heil und ganz ist, brechen und zerbrechen kann. Auf diese Weise trägt das Selbst-werden-Können stets den Stachel des Fremden in sich, der der Form eines geschlossenen kreisförmigen Sich-Ausrichtens auf eigene Ziele und Interessen entgegenwirkt, Brüche herbeizuführen vermag und den Menschen seine Offenheit wahren lässt.

Wird nun dieses Verhältnis zwischen der Integrität und dem Ruptiven, bildlich gesagt, auf den Kopf gestellt, wodurch nicht mehr die conditio humana als conditio integra das Primärphänomen ist, zu dem als konträrer Gegensatz die Möglichkeit des Brechens, die Ruptio gehört, sondern stattdessen der Sache nach das Ruptive an erste Stelle gesetzt, dann zerreißen die Bindungen, die im Achten auf die dem Menschen vorgezeichneten Spuren hervorgehen, und er findet sich auf den Bruchstücken seiner Ungeborgenheit, seiner Unruhe und seines Misstrauens wieder. Das Aufbrechen und Einreißen, das im Menschen das Gespür für seine ihm einwohnenden Tendenzen wach hält, pervertiert, und der Mensch zerstört und zerreißt die Bindungen, die ihn in seiner integren Haltung halten. So versucht er nicht im Gespür für seine Bindungsmöglichkeiten integer nach der Forderung ‚ich will, weil ich sein kann' zu leben, sondern zerreißt diese Möglichkeit und lebt nun der Willkür seines Willens gemäß der Forderung ‚ich will, weil ich will'. Mit diesem Zerreißen der wohnenden Seite seiner selbst und dem gleichzeitigen Verabsolu-

[7] Vgl. dazu Aristoteles: Metaphysik 1022b 26f.

tieren der dieser immanenten ruptiven Seite nimmt er eine Art Selbstzerstörung vor, bei der er als zuvor Unversehrter sich selbst Gewalt antut und krank wird. Er hat die Haltung eines Zerrissenen eingenommen, ist nun jenseits des Eigenen auf diesen und jenen Splittern seiner selbst ausgerichtet, unfähig sie miteinander zu vereinen und sich selbst hin zu Komplexität, Spannung oder Weite zu vermitteln.

2. Loyalität und Korruption

Der Mensch lässt sich, wie gesagt, in seiner offenen Struktur durch zwei Wesenszüge kennzeichnen, die als sein Wohnen und sein Gehen, sein Heimisch-sein und sein Unterwegs-sein, bestimmt werden können.

Der Mensch als der Gehende ist derjenige, der sich auf den unterschiedlichsten Wegen bewegt, und sich, was hier nicht ausgeführt werden kann, dem jeweiligen Charakter des Weges entsprechend auch spezifisch zu orten, zu zeitigen und dem anderen Menschen zu begegnen vermag. In seinem Gehen wohnend kann er dergestalt aus dem Haus heraustreten, diese oder jene Richtung einschlagen und nach einer bestimmten Zeit auch wieder zurückkehren. Das bedeutet, dass der Mensch kraft seines Wesenszugs des Unterwegs-seins seiner Möglichkeit nach niemals auf einem Zustand beharren kann, sondern sich selbst wesentlich zu verändern hat. Keine eingenommene Position, keine bestimmte Einsicht und keine so oder anders geartete Haltung ist dadurch unverrückbar und die letzte, hat sie doch mit der Zeit zu gehen und darin zu vergehen. So muss der Mensch permanent weiter gehen, sich verändern und anders werden, um mit sich und mit seiner auf den Wegen geschehenden Ent-bindung Schritt halten zu können. Er muss sich kritisch zu sich mit all dem, was zu ihm gehört und was er ist, stellen, sich also in seinem kritischen Verhalten von sich distanzieren, aber auch von anderen Dingen, anderen Menschen und anderen Sachverhalten.[8] Diese prinzipielle Distanzierungsmöglichkeit, die in der Bewegung des *Hinausgehens aus dem Haus geschieht,* bedeutet bereits ein ‚Weggehen von sich', das aber nicht negativ im Sinne eines Sich-Verlassens oder eines Sich-den-Rücken-Zukehrens zu verstehen ist, weil es ein Weiter- und Vorankommen meint. Der Mensch, der von sich ausgehend von sich weggeht, entfernt sich zwar innerstrukturell ein Stück weit von sich, bleibt dabei aber dennoch auf sich bezogen. Er geht gleichsam über die Schwelle seines Inneren in die Richtung nach draußen, um schließlich in veränderter Weise zu sich ins Haus heimkehren und bei sich einkehren zu können. Auf diese Weise stellt er sich nicht fest und kommt zum Stillstand, sondern er bewahrt in seinem

[8] Vgl. dazu insbesondere die Untersuchungen von Richard Wisser, der die „kritisch-krisische Grundbefindlichkeit des Menschen" herausarbeitet und betont, dass der Mensch konstitutionell betrachtet ein Wesen der Kritik und der Krise ist.

Unterwegssein seine Offenheit, durch das er Neues und Unbekanntes auf sich zukommen lassen kann.

In jeder Gehweise wird daher das Transzendieren, das Schreiten über einen gegebenen Stand hinweg, sichtbar. Der Charakter und die Richtung des Schreitens hängen von dem spezifischen Charakter des Weges ab, auf dem sich der Mensch bewegt. So wird er beispielsweise bei seinem Gehen auf der Straße, das dazu dient, eine bestimmte Strecke zu überbrücken, möglichst schnell hin zu dem erstrebten Ziel eilen, während er beim Wandern in der Natur, das den Zweck der Bewegung in sich selbst trägt, die Zeit scheinbar vergisst und dadurch zu sich selbst unterwegs sein kann. Bei jeder Weise des menschlichen Sich-Ausrichtens auf etwas schreitet der Mensch zugleich – bildlich gesagt – über sich weg und hinaus, weshalb der Mensch grundsätzlich als ein Wesen des Hinüberschreitens, des Transzendierens bzw. der Transzendenz angesprochen werden kann.

Der Mensch verwirklicht in seinem Unterwegssein nun die unterschiedlichsten Weisen des Sich-Ortens, des Sich-Zeitigens und des Sich-Begegnens, und zwar entsprechend dem jeweiligen Charakter, den der Weg birgt. Dabei bewegt er sich etwa beim Gehen und dem Fahren auf der Straße in den Bahnen des Gewohnten, in denen er weiß, was er zu tun und zu lassen hat. Hier handelt er den etablierten Zeichen und Regeln gemäß in einer gewissen Gleichförmigkeit seiner Akte und Handlungen, weil er in der fraglosen Akzeptanz bestehender Antworten voranschreiten kann, die er nicht zu hinterfragen braucht. Innerhalb dieser Bahnen des Gewohnten sieht sich der Mensch natürlich stets von neuem mit dem Ungewohnten konfrontiert (eine Gewohnheit in Reinform ist eine bloße Gedankenkonstruktion), und zwar nicht zuletzt deshalb, weil er aufgrund seines Wohnens die Möglichkeit zur Einkehr besitzt, die ihm eine kritische Infragestellung der Gewohnheiten eröffnet. Aus dieser kritischen Distanzierung in der Ruhe seines Hauses können unter Umständen neue, andere Gewohnheiten hervorgehen, die dann für ihn an die Stelle der bisherigen treten. So lebt der Mensch in Graden des Gewohnten sein wirkliches Leben, wodurch er Sicherheit und Orientierung und nicht zuletzt Entlastung von einem permanenten Entscheiden-Müssen gewinnt.[9]

Mit der Integrität der wohnenden Seite im Gepäck, genauer besehen, mit dem Verlassen des Hauses und dem Eintreten in den öffentlichen Raum, versucht der Mensch offen auf

[9] Zu dem Problem der Gewohnheit vgl. die wichtigen Untersuchungen von Gerhard Funke, Gewohnheit als philosophisches Problem, in: Philosophisches Jahrbuch. 67. Jg., München 1959, 327-364; Ders., Ethos: Gewohnheit, Sitte, Sittlichkeit, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Bd. 47, Stuttgart 1961, S.1-80.

Welt hin auszuschreiten und in der Freiheit seines ‚gebundenen Freiseins für' neue Entscheidungen zu treffen und darin neue Bindungen einzugehen. Der Sache nach hat hier die Loyalität ihren Ort. Loyalität bringt zum Vorschein, dass der Mensch seinen weghaften Wesenszug bejaht und ihn zu entfalten sich bemüht. Sie macht demnach das Unterwegssein eines Menschen in einer gewohnten Bahn erforderlich, deren konventionell bedingte Spielregeln und Zeichen er in der Weise akzeptiert, dass er diese in der Gewohnheit des Gehens des gebahnten Weges als seine eigenen erlebt. Auf dem Boden dieser grundsätzlichen Akzeptanz seiner Gewohnheit vermag er wissentlich und willentlich seine Weisen des Sich-Bindens zu bejahen, da sie für ihn nicht äußerlich oder fremd sind, sondern ihm und seiner Haltung entsprechen. So kann sich der Verbrecher aufgrund der in einem kriminellen Milieu gelebten Gewohnheiten einem anderen Verbrecher in einem vergleichbaren Sinne gegenüber loyal verhalten, wie dies der Angestellte gegenüber seinem Chef in einem angesehenen Büro oder einer wichtigen Firma tut.

Während allerdings die Integrität die kreisförmige Weise der Selbstbezogenheit drinnen im Haus zum Ausdruck bringt, in der der Mensch voll und ganz wird, benennt die Loyalität hier die kreisförmige Weise der Selbstbezogenheit draußen auf den Wegen, in der sich der Mensch entsprechend seiner Gewohnheit verhält. Und so wie die kreisförmige Selbstbezogenheit beim Wohnen in der Integrität niemals vollständig gerundet ist, sondern stets den Stachel des Fremden in sich trägt, so führt auch die kreisförmige Weise der Selbstbezogenheit beim Gehen in der Loyalität stets diesen ihr eigenen Stachel des Fremden mit sich und das heißt, dass dem Loyal-sein-Können des Menschen permanent die Möglichkeit des Korrupt-Werdens immanent ist, wodurch er allererst seine Distanznahme und darin die Suche nach neuen Gewohnheiten verwirklichen kann. Dabei wird das Korrupt-werden-Können vom Verb ‚corrumpere' herkommend als Korruption gedacht, insofern hier etwas, das durch Konvention zusammengesetzt und von Menschenhand gemacht ist, wieder zusammenbrechen und einstürzen kann.

Ergreift der Mensch daher die Chance, die ihm aufgrund der korruptiven Seite in der Loyalität gegeben ist, nämlich seine Offenheit zu wahren und auf Neues hin auszuschreiten, dann erweist sich sein Gehen als ein Stolpern, bei dem er ein Stück weit die herkömmliche Bahn verlässt. Wird nun allerdings das Verhältnis zwischen dem Loyalen als Ausdruck einer der Grundverfasstheit des Menschen gemäßen Weise seines Gehens und dem Korruptiven umgekehrt, ist folglich nicht mehr die conditio humana als conditio integra das Primärphänomen, zu dem als konträrer Gegensatz die corruptio gehört, sondern stattdessen an erster Stelle das Korruptive gesetzt, dann bricht die Sicherheit,

genauer gesagt, die Gewohnheit der Ausrichtungen des Menschen zusammen und er kommt zu Fall.

Das Stolpern, durch das der Mensch dann und wann die Sicherheit einer Gewohnheit aufgibt, pervertiert, und der Mensch und mit ihm die loyale Haltung stürzen zusammen. So versucht er nicht in der Akzeptanz seiner wohnenden Gehweise loyal nach der Forderung ‚ich will, weil es sein soll' zu leben, sondern er folgt der Willkür seines Willens und lebt gemäß der Forderung ‚ich will, weil ich will'. Mit dem Stürzen der gehenden Seite seiner selbst und dem gleichzeitigen Verabsolutieren der dieser immanenten korruptiven Seite, nimmt der Mensch daher eine Art Selbstzerstörung seines öffentlichen Wesens vor. Er hat die Haltung eines Stürzenden eingenommen, ist nun jenseits jeglicher Akzeptanz auf dem Irrsinn seiner selbst ausgerichtet, unfähig, diesen zu vermitteln und eine neue Gewohnheit zu stiften.

3. Zerreißen und Stürzen

Blickt man auf das Gesagte, dann zeigt sich: Das Wesen des Menschen lässt sich durch zwei Wesenszüge kennzeichnen, die als sein Wohnen und sein Gehen aufgewiesen werden können. Während beim Wohnen im Haus die Integrität das Primärphänomen ist, in der die Möglichkeit des Korrupt-werden-Könnens als ein rumpere präsent ist, zeigt sich beim Gehen auf den Wegen, wo die Loyalität das Primärphänomen ist, die Möglichkeit des Korrupt-werden-Könnens als ein corrumpere. Das Rumpere geschieht dort, wo zunächst und zuvor das Unversehrte präsent ist, das als ursprünglich Eines ungeschieden ist. Das Corrumpere kann sich dort vollziehen, wo eine durch Konvention etablierte Gewohnheit auszumachen ist, die durch die unterschiedlichsten Einflüsse entstanden ist.

Korruption ist demnach als der Vorgang des Brechens der Sache nach das Abgeleitete und das Sekundäre angesichts des Primären, das sich als die Integrität fassen lässt, die die menschliche Möglichkeit des Sich-Bindens an eigene Ziele drinnen im Haus benennt. Und Korruption ist als Vorgang des Zusammenbrechens darüber hinaus, wenn die Möglichkeit des Sich-Bindens an Interessen und Ziele draußen auf den gewohnten Bahnen in den Blick gerät, das Abgeleitete und das Sekundäre angesichts des Primären, das sich als Loyalität des Menschen aufweisen lässt. So hat der Mensch selbst, in dessen Innerem wir durch eine Tür in zwei Richtungen gehen können, nämlich nach drinnen und nach draußen, ins Private oder ins Öffentliche, ins Haus (Oikos) oder auf die Wege (die Polis), eine conditio integra, die sich sowohl als Integrität als auch als Loyalität zu entfalten vermag, und zwar aufgrund der Möglichkeit dieses Korrupt-werden-Könnens.

Denn gäbe es nicht die Möglichkeit des Rumpierens (des Brechens), die in der conditio des Menschen als die andere Seite der Integrität ihren Ort hat, dann wäre der Mensch ein totaler Mensch. Und gäbe es des weiteren nicht die Möglichkeit des Korrumpierens (des Zusammenbrechens), die als die andere Seite der Loyalität angesehen werden kann, dann wäre jede Form einer Gewohnheit, die eine Gemeinschaft stiftet, eine totale Gemeinschaft.

Die prinzipielle Möglichkeit des Menschen, korrupt werden zu können, ist daher mit der zunächst und zuvor bestehenden Möglichkeit des Menschen integer und loyal zu sein, zusammenzudenken. Denn so wie die conditio humana als conditio integra ohne die andere Seite ihrer selbst, die corruptio, eine Totale wird und die Offenheit des Menschen verloren geht, so verliert auch die conditio als reine corruptio humana gedacht, ohne die anderen Seiten ihrer selbst, diese sind die Integrität und die Loyalität, das Gespür für ihr wesentliches Gebundensein an eigene Ziele.

Hier wird deutlich, dass die Ruption und die Korruption nur dann zu einer Haltung des Menschen führen, in der er als Zerrissener oder Gestürzter zum Selbstzerstörer wird, wenn sie verabsolutiert werden. Der Mensch versucht dann nämlich nicht auf den Spuren seiner eigenen Tendenzen unterwegs zu sich selbst zu sein und bei sich einzukehren; auch versucht er in der Bewegung des e- bzw. ex- nicht sich nach draußen auf die zahlreichen Wege zu begeben und sie zu durchschreiten, um seinen Horizont zu erweitern und seine Grenzen zu verschieben. Stattdessen zerreißt er gewaltsam den Riss, durch den er allererst die ihm immanenten Vorzeichnungen erspüren kann; und er stürzt auf einer Stelle nieder und verhindert sein offenes Voranschreiten.

Der Mensch, der demgegenüber eine größtmögliche Spannung zwischen seinen beiden Wesensseiten anzielt, versucht eine Haltung einzunehmen, für die das Einreißen und das Stolpern konstitutiv ist. Im Achten auf die eigenen Sinnspuren und im Einstehen für eine Position, die vom Gewohnten abweicht, strebt er dergestalt nach einem respektlosen Gehorsam und einem offenen Eigensinn. Er erweist sich darin als Widerständler, der Theorie und Praxis in der gelebten Wirklichkeit zu vermitteln weiß, ohne sich in der Arroganz reinen Wissens oder in der Ignoranz blinden Tuns zu versteigen.

Literatur

Aristoteles, Metaphysik, übers. von Friederich Bassenge, Berlin 1990

Gerhard Funke, Gewohnheit als philosophisches Problem, in: Philosophisches Jahrbuch 67. Jg., München 1959

Gerhard Funke, Ethos: Gewohnheit, Sitte, Sittlichkeit, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Bd. 47., Stuttgart 1961

Martin Heidegger, Aus einem Gespräch von der Sprache, in: Martin Heidegger, Unterwegs zur Sprache, 8. Aufl., Pfullingen 1986

Karl Löwith, Das Individuum in der Rolle des Mitmenschen, 3. Aufl., Darmstadt 1969

Gabriel Marcel, Philosophie der Hoffnung, Düsseldorf 1949

Maurice Merleau-Ponty, Phänomenologie der Wahrnehmung, Berlin 1965

Max Scheler, Die Stellung des Menschen im Kosmos, 10. Aufl., Bern 1983

Richard Wisser, Kein Mensch ist einerlei. Spektrum und Aspekte „kritisch-krisischer Anthropologie", Würzburg 1997

Richard Wisser, Philosophische Wegweisung. Versionen und Perspektiven, Würzburg 1997

Richard Wisser, Vom Weg-Charakter philosophischen Denkens. Geschichtliche Kontexte und menschliche Kontakte, Würzburg 1999

Korruption – Vexierbild des Denkens

Verena von Nell

Was haben Vexierbilder mit dem Phänomen Korruption zu tun? Wieso eignet sich diese Metapher zur Beschreibung des Phänomens? Vexierbildern liegt eine bestimmte Struktur zugrunde, nach der sie funktionieren. Diese Struktur eröffnet einen Zugang zur Komplexität von Korruption und ermöglicht ihre Veranschaulichung. Ein geläufiges Beispiel für ein Vexierbild ist die weiße Vase vor schwarzem Hintergrund, die sich in zwei schwarze Köpfe im Profil vor weißem Hintergrund verwandelt – und umgekehrt. Kennzeichnend für das Vexierbild sind mindestens zwei Bildgegenstände, zwischen denen der Betrachter beliebig ‚umschalten' kann, sobald er sie identifiziert hat. Dieser Wechsel der Wahrnehmung von einem Aspekt zu einem anderen spielt bei Vexierbildern eine entscheidende Rolle und löst beim Betrachter eine gewisse Unsicherheit aus. Das Bild ist nur solange bestimmt und sicher, wie man die eingeschlagene Perspektive nicht verlässt. Wenn wir das Thema Korruption vor diesem Hintergrund betrachten, erscheint uns die Thematik solange eindeutig, wie wir den Blickwinkel auf einzelne Aspekte begrenzen.

Im folgenden Fallbeispiel[1] könnte die erste Perspektive so aussehen: Ein Unternehmen tätigt im Ausland informelle Zahlungen an hochrangige Funktionsträger des Staates und seiner Ämter, um einen großen Auftrag zu akquirieren. Investiert das Unternehmen an diesem Standort nicht, so kann dies zu Lasten der eigenen Arbeitsplätze gehen. Zudem erhalten die besagten Funktionsträger im Ausland Kredite in Milliardenhöhe zur Konsolidierung der Staatsfinanzen und zur Entwicklung des Landes. Das Ingangsetzen eines wirtschaftlichen Prozesses, bei dem auf die Sicherung von Arbeitsplätzen verwiesen wird, stößt auf unser Verständnis, vor allem in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Darüber hinaus ist das Unternehmen durch die Regierung in seiner Vorgehensweise legitimiert worden, Kommissionszahlungen an Beamte und Funktionäre zu tätigen, um die mangelnde Konkurrenzfähigkeit in ausländischen Märkten auszugleichen.[2] Das

---

[1] Die nachfolgend gewählten Beispiele benennen den Aspekt der ‚großen' und ‚kleinen' Korruption. Zudem weisen sie auf die Angebots- und Nachfrageseite von Bestechung hin. Zwischen diesen beiden Seiten liegt ferner die Ebene der Intermediäre und des Finanzmanagements; dazu im Überblick und mit weiterführender Literatur Peter Eigen, Internationale Finanzierungsorganisationen, in: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandaufnahme - Bekämpfung - Prävention, Hrsg. von Mark Pieth, Peter Eigen, Neuwied 1999, S.237-252; s. dazu auch den Beitrag von Eigen in diesem Band.

[2] Seit Inkrafttreten des ‚Gesetzes zur Bekämpfung der internationalen Bestechung' von 1999 ist für deutsche Unternehmen die Bestechung ausländischer Amtsträger verboten und unter Strafe gestellt. Problematisch bleibt jedoch in einigen Ländern die Umsetzung und Kontrolle; s. dazu die Studie ‚Bribe Payers Index (BPI)' von Transparency International unter: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.05.14.bpi.de.html.

Unternehmen erhält den staatlichen Auftrag, informelle Zahlungen zu tätigen, und handelt dabei im Sinne unternehmerischer Dispositionsfreiheit wie auch im Rahmen marktwirtschaftlicher Erfordernisse. Diese Vorgehensweise ist bis 1999 außerdem durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Schmiergelder als Betriebsausgaben begünstigt worden.[3] Schließlich kann das Unternehmen auf die allgemein verbreiteten korrupten Praktiken im Land selbst verweisen.

Wenden wir uns zunächst einem weiteren Fall zu. Ein klassisches Beispiel aus der Bauwirtschaft könnte so aussehen: Der als Sanierungsgebiet ausgewiesene Stadtteil soll Investoren einen Investitionsanreiz bieten, die Altbausubstanz zu sanieren. Solche Anreize können zum einen staatliche Förderprogramme, zum anderen steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten sein. Dagegen wirkt sich die bürokratische Überregulierung und die ihr eigentümliche Schwerfälligkeit als Investitionshemmnis aus. Zur Beschleunigung des Verwaltungsvorgangs – insbesondere bei der Ausschreibung und Auftragsvergabe sowie bei der Baugenehmigung – werden zusätzliche Zahlungen geleistet. In beiderseitigem Einvernehmen wird über den Tausch von handelbaren Gütern hinaus ein illegaler Tausch vorgenommen mit dem Ziel, das der legale Tausch überhaupt und schneller erfolgt.[4] Der Investor kauft eine Dienstleistung, und der Staatsdiener verhält sich zwar illegal, aber wie ein Dienstleister am Markt.

Wenn wir uns dem ersten Fall – dem im Ausland investierenden Unternehmen – nun aus einer anderen Perspektive nähern, könnte es sich bei genauerer Betrachtung um ein Unternehmen handeln, das Bestechungsgelder an einen oder mehrere hochrangige Machthaber eines Staates gezahlt hat. Ein beträchtlicher Anteil der Kreditgelder wird wiederum in eine Domizilgesellschaft transferiert und gelangt später verdeckt in den Vermögensbereich der Zahlenden zurück. Zunächst einmal wird auch hier gegen das Gesetz, dass die Bestechung ausländischer Amtsträger sanktioniert, verstoßen. Darüber hinaus werden Partikularinteressen der Funktionsträger und des Unternehmens gefördert. Die enge Verknüpfung von politischen Repräsentanten und dem Wirtschaftssektor wird dann problematisch, wenn darüber immer stärker Einfluss auf Justiz, Verwaltung und Politik genommen wird. Beide Ziele sind nicht immer mit einer Entwicklungspolitik vereinbar, deren Ziel es ist, auf ein stabiles ökonomisches und politisches Institutionen-

---

[3] Mit Inkrafttreten des IntBestG von 1999 besteht für Deutschland ein Abzugsverbot von Bestechungsgeldern an ausländische Amtsträger.

[4] Zur Unterscheidung von Korruptionsgeschäften aus ökonomischer Sicht s. den Beitrag von Kurt Schmidt in diesem Band. Darüber hinaus unterscheidet Ingo Pies in seinem Beitrag (ebd.) die Korruptionsarten nach Belastungs- und Entlastungskorruption. Im ersten Fall handelt es sich um ein systemisches Phänomen, das top-down initiiert wird, im zweiten Fall ist die private Bereicherung zu Lasten des Staates angesprochen. Dabei handelt es sich um ein lokales Phänomen, dass bottom-up einsetzt.

system hinzuwirken. Mithin können Partikularinteressen über den Erfolg und Misserfolg entwicklungspolitischer Strategien entscheiden. In ähnlicher Weise konterkarieren Unternehmen mit ihrem Verhalten wirksamen Wettbewerbs, sobald dessen Ordnung die Aufrechterhaltung der Konkurrenzverhältnisse zum Ziel hat.[5]

Fragen, welche die ordnungspolitische Ebene betreffen, müssen auf der theoretischen Ebene des Vexierbildes – das heißt, auf der Basis eines radikalen Perspektivismus – nicht gestellt werden.[6] Das bedeutet, dass Vexierbilder entpflichten; die Zuordnung von Verantwortlichkeiten bleibt offen, und das Problem wird auf der betrachtenden Ebene theoretisch zum Verschwinden gebracht.

Das zweite Beispiel – der Investor im Sanierungsgebiet – beschreibt zwei Seiten eines Straftatbestands: den Investor, der je nach Größenordnung des Geschäfts ein oder mehrere Amtsträger besticht, und die Amtsträger[7], die sich bestechen lassen. Die so genannten Verfahrensbeschleunigungskosten sind zum einen ein Kennzeichen der organisatorischen und strukturellen Schwäche der Verwaltung, durch die sie natürlich nicht legitimiert werden können. Zum anderen geben sie einen Hinweis auf die wettbewerblichen Rahmenbedingungen und werfen die Frage nach deren Beschaffenheit auf. Erlauben wir uns daher kurz, den Fokus auf die Ursachen zu richten.

Durch die Vergrößerung oder Verknappung des Bauvolumens bestimmt der Staat die Nachfrage und damit die Preise im Baumarkt. Auf diese Weise bestimmt er außerdem die Regeln in einem Wettbewerb, dessen Hauptgewicht auf der Preispolitik liegt. Ein Wettbewerb über Produktdifferenzierung und Qualität ist kaum möglich.[8] In der Konsequenz stehen also nicht nur Preis und Qualität auf dem Spiel, sondern auch die Innovationsfähigkeit von Märkten. Aus der Perspektive der Unternehmen wird durch die

---

[5] Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass bei der Bekämpfung von Korruption immer dann neue Ungleichheiten bzw. Wettbewerbsnachteile entstehen können, wenn sich die einen gesetzeskonform verhalten und die anderen nicht.

[6] Das bekannte Problem, ob die Allokation der Ressourcen einer Volkswirtschaft durch Korruption verbessert oder verschlechtert wird, ist eine Frage nach komplexen Wirkungszusammenhängen, die ein aspekthaft verkürzter Perspektivismus nicht in den Blick nehmen kann; zu diesem Thema s. Kurt Schmidt in diesem Band. Was die empirische Forschung betrifft s. dazu mit weiterer Literatur Johann Graf Lambsdorf, Korruption im Ländervergleich, in: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr (wie Anm. 1), S.169-197. Grundlegendes empirisches Material bringt Paolo Mauro, The Effects of corruption on Growth, Investment and Government Expenditure. A Cross Country Analysis, in: Kimberly Ann Elliott, Hrsg., Corruption and the Global Economy, Washington DC 1997, S.83-107.

[7] Zum Phänomen „Rentseeking" s. den Beitrag von Ingo Pies in diesem Band. Der Beamte, dem die Zuteilung obliegt, nutzt seine Position aus, um einen höheren Preis zu fordern und kann so die entsprechende Rente abschöpfen.

[8] Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat sich zur Aufgabe gemacht, eine wettbewerbsorientierte und gleichzeitig nachhaltige Städte- und Wohnungsbaupolitik zu betreiben.

spezifischen Marktbedingungen eine Preisstrategie verfolgt, die wieder zu Lasten der Subunternehmer geht. Nehmen wir außerdem an, dass eine Baugenehmigung für ein großes Mietshaus erteilt wurde, obwohl Altlasten im Boden vorhanden sind.[9] Ein mehrstufiger Prozess, der eine Sanierungsplanung beinhalten und eine Sanierung der Fläche erfordern würde, wird unterlassen, weil der Investor weder anteilig die Sanierungskosten tragen noch sich dem Verwaltungsaufwand aussetzen möchte.[10]

Hier wird durch das Habitualisieren von Verhaltensweisen[11] Recht gebeugt und gebrochen. Es werden Bedingungen erwirkt, die zu Lasten Dritter gehen können bzw. aus der Sichtweise der Beteiligten erst einträglich werden. Beim Perspektivismus spielen übergeordnete Regeln und Maßstäbe jedoch keine Rolle. Die Berufung auf die Gewohnheit dient dem Interesse im Einzelfall, ist Maßstab des Handelns und dient der Letztbegründung. Die daraus resultierenden Vexierbilder lassen sich beliebig oft erzeugen und sind logisch nicht auflösbar. Denn sie bieten keine Kriterien zur Beurteilung korrupter Sachverhalte an, weil sie ohne eine allgemeinverbindliche Entscheidungs- und Handlungsgrundlage auskommen. Dieser Befund wirft Probleme auf: Wo und wie besteht die Notwendigkeit, sich mit der Bekämpfung von Korruption zu beschäftigen? Auf der Ebene der theoretischen Vexierbilder gibt es für die Bekämpfung von Korruption weder eine Handlungsveranlassung noch eine Handlungslegitimation.

Wenn man sich die oben angeführten Beispiele in Erinnerung ruft, wird deutlich, dass politische Eliten und ihre Verbündeten durch korrupte Geschäftspraktiken auf internationaler Ebene eine nachhaltige Entwicklung der betroffenen Länder verhindern und auch auf regionaler Ebene Zielvorgaben der Nachhaltigkeit unterlaufen. Außerdem bergen solche Geschäftspraktiken die Gefahr in sich, feste Strukturen auszubilden. So lassen die genannten Beispiele Merkmale erkennen, wie sie die Strukturbildung in Korruptionsprozessen aus kriminologischer und strafrechtlicher Sicht kennzeichnen.[12] Das erste Fallbeispiel ließe sich dem Bereich der organisierten Wirtschaftskriminalität zuordnen, in dem Netzwerke der Nehmer- und Geberseite von Korruption über Jahre

---

[9] Unter dem Gesichtpunkt der nachhaltigen Städte- und Wohnungsbaupolitik ist auch der Umgang mit belasteten Flächen relevant. Durch konsequentes Flächenrecycling soll einem ungezügelten Neuflächenverbrauch vorgebeugt werden.

[10] Der Straftatbestand der Bestechlichkeit von Beamten bleibt dabei außer Betracht.

[11] Das Habitualisieren von Verhaltensweisen tritt natürlich nicht nur auf Seiten der Investoren auf.

[12] Siehe dazu die Beiträge von Britta Bannenberg und Gottfried Schwitzgebel. Konkrete Maßnahmen zur praktischen Bekämpfung von Korruption (Ombudsmänner, Anti-Korruptionsstellen, Schwachstellenanalysen, spezifische Innenrevisionsgruppen, Ethik-Codes etc.) sind in den Beiträgen von Bannenberg und Ernst-Heinrich Ahlf in diesem Band dargestellt. Grundsätzlich betont Eigen (ebd.), dass hinsichtlich der Korruptionsvermeidung wie der Korruptionsbekämpfung ein beachtlicher Bewusstseinswandel bei wichtigen Institutionen wie der Weltbank, dem Währungsfond und den Vereinten Nationen, in Regionalstrukturen wie dem Europarat und der Europäischen Union sowie in Verbänden stattgefunden hat.

gewachsen sind. Die Korruption könnte zur Unternehmensstrategie gehören und ist möglicherweise mit weiteren Straftaten verbunden. Eine indirekte Verbindung mit der Organisierten Kriminalität ist im ersten Beispiel zwar vorstellbar, aber nicht ursächlich. Eine systematische Einflussnahme auf gesellschaftliche Institutionen wie Verwaltung, Justiz und Politik ist auch ohne die Verbindung zur Organisierten Kriminalität möglich. Im zweiten Fall könnte es sich um strukturelle Korruption handeln, die örtlich begrenzt ist und auch auf gewachsenen Beziehungen gründet. Es kann natürlich auch hier vorkommen, dass die strukturelle Korruption indirekt Teil eines Netzwerks der organisierten Wirtschaftskriminalität ist.[13]

Nicht weniger alarmierend ist der Verbreitungsgrad von Korruption. Einen Überblick zur Situation in Deutschland sowie Einzelanalysen zur Verteilung von Korrumpierern und Korrumpierten bringt das „Bundeslagebild zur Korruption 2001“ des Bundeskriminalamts.[14] Demnach sind die entscheidenden Zielbereiche von Korruption die allgemeine öffentliche Verwaltung, Strafverfolgungs- und Justizbehörden sowie die Wirtschaft.

Von 2.262 Tatverdächtigen konnten 852 Geber einer bestimmten Branche zugeordnet werden. 38,6% der ermittelten Geber waren in der Baubranche tätig. Damit stellten diese den größten Anteil, gefolgt von Industrie und Dienstleistungsgewerbe. Drei Viertel der Geber gehörten ihrer Funktion nach der oberen Führungsebene an. Weniger als ein Viertel der Geber waren Angestellte und Personen ohne herausgehobene Führungsverantwortung. Die Verteilung der Korrumpierten – d.h. der Nehmer – nach Behörden und Unternehmen der Wirtschaft bestätigt das vorhergehende Ergebnis: Von 2.262 Tatverdächtigen konnten 897 Nehmer einer bestimmten Branche zugeordnet werden. 25,4% kamen aus der Baubehörde und stellten damit einen hohen Anteil der Korrumpierten. 15,5% der Nehmer waren im Gesundheitswesen tätig. Weitere 33,4% verteilten sich auf zahlreiche Behörden und ließen deutlich werden, dass nahezu alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung von Korruption betroffen sind. Bei dieser Erhebung waren 40% der Nehmer in einer leitenden und 43,3% in sachbearbeitender Funktion tätig.

Die Verhinderung von Nachhaltigkeit, die Ausbildung fester Strukturen, ja sogar die Institutionalisierung von Korruption sowie die Unterwanderung ganzer Branchen oder Wirtschaftszweige sind nur einige der Gefahren, angesichts derer sich die Nichtregierungsorganisation Transparency International die Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention zur Aufgabe gemacht hat. Grundlegend ist dabei der Versuch

[13] Zum Stichwort Korruptionsprävention s. Bannenberg.

[14] Siehe dazu den Beitrag von Ahlf in diesem Band sowie zur Problematik der Bewertung statistischer Eckdaten: www.bka.de/Lagebericht/index-ko.html.

einer Quantifizierung und Qualifizierung des Phänomens Korruption mit dem Corruption Perception Index (CPI)[15], der den Grad an Korruption im öffentlichen Sektor in 102 Ländern bewertet.

Es fällt auf, dass Länder mit rohstoffreichen Wirtschafträumen (Lateinamerika, Westafrika und Indonesien, Russland und andere ehemalige Ostblockländer) von Korruption im öffentlichen Sektor besonders betroffen sind. Der ebenfalls von Transparency International erstellte Bribe Payers Index (BPI) ergänzt den CPI insofern, als er darlegt, in welcher der einundzwanzig führenden Exportnationen Unternehmen bereit sind, Bestechungsgelder an ranghohe Amtsträger in zentralen Schwellenländern[16] zu zahlen. Außerdem lässt sich diesem Index entnehmen, dass auch die einheimischen Unternehmen der befragten Schwellenländer bereit sind, Bestechungsgelder zu entrichten. Ein hohes Maß an Bestechung weisen Unternehmen aus Russland, China, Taiwan und Südkorea auf, gefolgt von Italien, Hongkong, Malaysia, Japan, USA und Frankreich, obwohl einige dieser Länder die OECD Anti-Korruptions-Konvention unterzeichnet haben.[17] Am stärksten von Korruption betroffen sind Wirtschaftsbranchen wie die Öffentliche Infrastruktur und Bauwirtschaft, die Waffen- und Rüstungsindustrie sowie die Gas- und Ölindustrie. 42% der im BPI Befragten gaben an, dass Corporate Governance einen positiven Beitrag zur Korruptionsprävention leisten kann.

Ein solches Instrument wurde beispielsweise mit dem deutschen Corporate Governance Codex[18] entwickelt. Er stellt einen rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung börsennotierter Unternehmen dar und greift damit das Thema verantwortungsvoller Unternehmungsführung auf. Um den Standort Deutschland für

---

[15]Siehe dazu: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.de.html

[16]In folgenden Schwellenländer wurde der BPI 2002 durchgeführt; Argentinien, Brasilien, Indien, Indonesien, Kolumbien, Marokko, Mexiko, Nigeria, Philippinen, Polen, Russland, Südafrika, Südkorea, Thailand und Ungarn. Sie gehören zu den wichtigsten Handelspartnern multinationaler Unternehmen. Laut des BPI Index werden mehr als 60% der gesamten ausländischen Direktinvestitionen in diesen Ländern getätigt. Siehe dazu:
http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.05.14.bpi.de.html.
Zur Methodik der Untersuchung siehe http://www.gwdg.de/~uwvw/2002.html.

[17]Frankreich, USA, Japan, Italien und Südkorea haben die OECD Konvention ratifiziert. Das legt nach Eigen (wie Anm. 16) den Schluss nahe, dass die Konvention insgesamt kaum Einfluss auf das Verhalten vieler multinationaler Unternehmen hat. Insgesamt ist aus den Daten des BPI zu entnehmen, dass die OECD Konvention wenig bekannt ist. Nur 19% der befragten Personen kannten die Konvention. Zudem wird die Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung von Unternehmen als gering eingeschätzt.

[18]Auf eine Initiative der OECD von 1998 hin haben einige Mitgliedsländer ähnliche Unternehmens- und Kontrollmodelle umgesetzt. In Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen, internationalen Organisationen und dem privaten Sektor wurde ein Katalog von Standards und Leitlinien entwickelt. Der deutsche Corporate Governance Codex zur Unternehmensführung und -kontrolle sowie zur Modernisierung des Aktienrechts ist im Februar 2002 der Bundesjustizministerin übergeben worden. Der zweite, nicht unerhebliche Teil des Auftrags umfasst die Beobachtung und Überprüfung von Corporate Governance.

internationale und nationale Investoren attraktiver zu machen, hat man in den Bereichen Leitungsorgane (Vorstand und Aufsichtsrat), Aktionäre und Anleger, Unternehmensfinanzierung, Informationstechnologie und Publizität sowie Rechnungslegung und Prüfung Reformen vorgenommen.[19] Der als selbstverpflichtendes Regelwerk konzipierte Kodex ist mit einer so genannten comply-or-explain-Regelung versehen. Danach sind Unternehmen, die sich an die Regeln des Kodex halten, dazu verpflichtet, dies jedes Jahr zu erklären. Aus der Sicht der Korruptionsprävention ist die Umsetzbarkeit solcher Kodizes von entscheidender Bedeutung. Daher kreist die Debatte über die Effektivität von Kodizes zuallererst um Fragen der Steuerung und Kontrolle durch Anreize und Sanktionen. Dies wiederum wirft die Frage nach den zugrunde liegenden Werten auf.

Vergleichbare Vorstöße hat der Bayerische Bauindustrieverband unternommen, als er 1996 ein branchenspezifisches Ethikmanagement System (EMB)[20] mit externen Audit-Verfahren für Unternehmen der Bauwirtschaft erarbeitet und umgesetzt hat. Der Anlass für diese Initiative war der schlechte Ruf der Branche, der ihr durch korrupte Auftragsvergabe und Abwicklung anhing. Das EMB erweitert die im Unternehmen vorhandenen Kontrollinstrumente und Gesetzesvorschriften eines Risikomanagements zu einem werteorientierten Risikomanagementsystem. Dabei können relevante Risiken identifiziert und über einen werteorientierten Verhaltensrahmen handlungsleitend gesteuert werden. Dieser richtet sich am übergeordneten Ziel der EMB aus, Fairness und Transparenz im Unternehmen und im Geschäftsverkehr durchzusetzen.

Offenbar besteht also die Möglichkeit, dem Relativismus zu entkommen – offenbar besteht auch die zwingende Notwendigkeit, ihm zu entkommen. Der Fall aus der Baubranche hat gezeigt, dass das Habitualisieren von Verhaltensweisen Recht beugt oder es brechen kann. Aus anthropologischer Sicht ließe sich der Vorgang des Brechens von Recht als Gewohnheit, als eine Grundverfasstheit des Menschen darstellen und erklären. Karen Joisten weist in diesem Zusammenhang auf einen interessanten Aspekt hin.[21] Sie geht dabei von der Bedeutung des Wortes Korruption aus, die sich von dem Wort „rumpere" herleiten lässt. Es bezeichnet die Tätigkeit des Brechens. In der Wortverbin-

[19]Leider kann in diesem Zusammenhang nicht auf die kontroverse Diskussion über die Frage eingegangen werden, wie nationale Unternehmensverfassungs- und Kontrollmodellen angesichts des Zusammenwachsens von globalen Märkten, konvergieren. Insgesamt wird deutlich, dass der Druck, den die Einheitlichkeit von Suprastrukturen erzeugt, mit nationalen Interessen und Präferenzen in Konflikt gerät. Gleichzeitig stellt das Ziel einer friedlichen Koexistenz von ideologisch und politisch unterschiedlichen Systemen eine immense Herausforderung dar. Das kommt ganz besonders dort zum Vorschein, wo früher durch Zwang und Gewalt eine Kohäsion hergestellt wurde und nun durch das Fehlen von funktionierenden Strukturen Konflikte ausbrechen können.

[20]Siehe dazu Josef Wieland, Michael Fürst, Wertemanagement. Der Faktor Moral im Risikomanagement, KIeM – Working Paper Nr. 01/2002, S.41ff.

[21]Siehe dazu ihren Aufsatz in diesem Band.

dung „corrumpere“ wird schließlich das Zerbrechen benannt. Der Kern ihrer Aussage beschreibt eine Doppelstruktur des Menschen, bei der das prinzipielle Gebundensein und das prinzipielle Offensein wechselweise zur Grundverfasstheit des Menschen gehören.[22] Das Brechen und, in letzter Konsequenz, das Zerbrechen entsteht aus der Übergewichtung des Offenseins, des Eintretens in und des Gestaltens von überpersönlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen. Die Vorstellung vom Brechen oder Zerbrechen, wie sie Joisten darlegt, setzt ein zu Zerbrechendes zwingend voraus.
Und in der Tat impliziert jedes der eingangs angeführten Beispiele etwas, das durch die beschriebenen Praktiken in seinem Bestand gefährdet ist oder zerbrochen wird. Die durch Bestechung optimierten Auslandsinvestitionen können die Funktionszusammenhänge von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen destabilisieren. Die Bebauung trotz Altlasten untergräbt eine übergreifende Rechtsordnung, die durch Rechtsprechung stabilisiert und durchgesetzt wird.[23]

Darin werden zuletzt gesellschaftliche Rahmenbedingungen greifbar, die auf grundlegenden Wertvorstellungen und Handlungsorientierungen fußen. Das ist die Ebene, von der aus der Gefahr einer Relativierung durch Vexierbilder zu begegnen ist. Denn Vexierbilder funktionieren nicht auf der Grundlage übergeordneter Maßstäbe. Ihnen ist kein übergeordnetes Referenzsystem eigen. Das aus der vereinzelten Perspektive gewonnene Referenzsystem aber entzieht der Beurteilung von Korruptionsphänomenen jede Grundlage.

---

[22]Josef Reiter (in diesem Band) sieht im korrupten Handeln eine allgegenwärtige Möglichkeit, die um uns herum und in uns selbst liegt. Diese Möglichkeit ist eigentümlich verbunden mit einer nicht offen eingestandenen, vielleicht auch nicht bewussten Bewunderung korrupten Könnens, die uns gleichwohl nicht entlasten kann. Vielmehr ermöglicht es die geringere Determiniertheit des Menschen im Verhältnis zu anderen Lebewesen, diesen privilegierten Spielraum unseres Denkens und Verhaltens zu missbrauchen. Gerade dieser Spielraum zeigt aber auch, dass eine einzelne korrupte Verhaltensweise nicht dazu geeignet ist, eine korrupte Persönlichkeit „an sich“ zu identifizieren. Dies wäre – wie Reiter in Anlehnung an Canetti darlegt – eine ethisch nicht zu rechtfertigende Form von Ausgrenzung und Etikettierung, die letztlich in personaler und sozialer Fixierung endet. Davon zu unterscheiden ist das Sanktionieren von Verhaltensweisen wie im Strafrecht, wo bestimmte Kriterien erfüllt sein müssen. Dies ist nicht gleichzusetzen mit einem Urteil über den Menschen.

[23]Die strafrechtliche Sicht nimmt den Bereich des Missbrauchs amtlicher oder politischer Funktionen in Augenschein. Insbesondere die Abgeordnetenbestechung (d.h. Vorteilsnahme und Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Bestechung sowie Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr) zählen zu den Korruptionsvergehen; s. dazu Michael Hettinger in diesem Band, der wie Reiter und Joisten feststellt, dass Korruption überall dort auftritt, wo Menschen sind. Damit ist sie systemunabhängig. Umgekehrt kann die Unübersichtlichkeit politischer, rechtlicher und ökonomischer Strukturen (etwa durch perfektionistische, jedes Detail erfassende Regulierungen) korruptes Vorgehen begünstigen – vor allem dann, wenn die Institutionen nicht den Bedürfnissen derer entsprechen, denen sie dienen sollen. Hettinger weist darauf hin, dass das geltende Recht als eine Ordnung äußeren Verhaltens immer auch ein relatives ist und damit gesetzliches Unrecht für möglich gehalten wird. Darüber hinaus wird das Recht – selbst die inhaltliche Ausrichtung der Grundrechte – beständig mit gesamtgesellschaftlichen Veränderungsprozessen konfrontiert und ist daher einer steten Veränderung unterworfen.

Literatur

Peter Eigen, Internationale Finanzierungsorganisationen, in: Mark Pieth und Peter Eigen, Hrsg., Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme – Bekämpfung – Prävention, Neuwied1999, S. 237-252

Johann Graf Lambsdorff, Korruption im Ländervergleich, in: Mark Pieth und Peter Eigen, Hrsg., Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme – Bekämpfung – Prävention, Neuwied 1999, S. 169-197

Paolo Mauro, The Effects of corruption on Growth, Investment and Government Expenditure. A Cross Country Analysis, in: Ann Elliott Kimberly, Hrsg., Corruption and the Global Economy, Washington DC1997, S. 83-107

Transparency International, Bribe Payers Index (BPI) 2002
Quelle: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.05.14.bpi.de.html

Transparency International, Corruption Perception Index 2002
Quelle: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.de.html

Josef Wieland und Michael Fürst, Wertemanagement. Der Faktor Moral im Risikomanagement, KIeM – Working Paper Nr. 01/2002

Korruption: Diagnose und Therapie aus wirtschaftsethischer Sicht

Ingo Pies[1]

Ich möchte in meinem Beitrag das Phänomen der Korruption aus wirtschaftsethischer Sicht behandeln. Lassen Sie mich gleich zu Beginn zwei mögliche Fragestellungen unterscheiden, damit von vorneherein deutlich wird, welche Perspektive ich einnehmen will – und welche nicht.

1. Zur Fragestellung

Wenn wir zwischen Recht und Moral, zwischen Legalität und Legitimität unterscheiden, so lassen sich vier unterschiedliche Sphären identifizieren (Abb. 1). Sphäre 1 markiert einen Bereich, der – obgleich gesetzlich erlaubt – als unmoralisch empfunden wird. Sphäre 2 markiert den Bereich, in dem Recht und Moral deckungsgleich sind. Sphäre 3 hingegen markiert einen Bereich, der zwar als illegal, aber gleichwohl als moralisch zulässig oder sogar als moralisch geboten angesehen wird. Sphäre 4 schließlich markiert den Bereich jenseits des gesetzlich und moralisch Erlaubten.

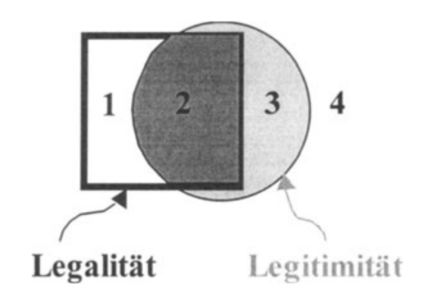


Abbildung 1: Legalität versus Legitimität: Grenzbestimmung

Das Phänomen der Korruption ist im Spannungsfeld der dritten und vierten Sphäre angesiedelt: Einerseits ist Korruption gesetzlich verboten; andererseits wird kontrovers diskutiert, ob tatsächlich alle Formen von Korruption als moralisch verwerflich einzustufen sind. Mithin besteht eine mögliche Fragestellung der Ethik, d.h. der Moraltheorie, darin, die Grenze zwischen Sphäre 3 und Sphäre 4 zu bestimmen. Folgt

[1] Um den Vortragscharakter zu erhalten, wurde das ursprüngliche Typoskript lediglich um einige Fußnoten und Literaturhinweise ergänzt.

man dieser Fragestellung, so lautet das typische Forschungsproblem: Darf man – und wenn ja: unter welchen Bedingungen darf man – Zuflucht zu einer korruptiven Praxis nehmen? Hier wird die ethische Reflexion sicherlich zu einer negativen Antwort kommen, wenn es bloß darum geht, durch Korruption die eigene Karriere zu fördern. Aber wie verhält es sich, wenn ein Manager ganz uneigennützig zu Korruption Zuflucht nimmt, um in einer schwierigen Wirtschaftslage einen wichtigen Auftrag zu akquirieren, damit die Mitarbeiter und deren Familien vor den Folgen einer ansonsten zu befürchtenden Arbeitslosigkeit bewahrt werden können? Wie soll man sich verhalten, wenn ein offenkundiger Konflikt vorliegt zwischen der Fürsorgepflicht gegenüber Arbeitnehmern und der Pflicht zum Gesetzesgehorsam?

Ein solches Theorieprogramm gibt Antwort auf die Frage: „Was soll ich tun?" Diese Art von Fragestellung ist dadurch gekennzeichnet, dass der Rechtsrahmen als gegeben unterstellt wird und es nun darauf ankommt, die Grenzen der Moral abzustecken. Im Kern geht es hier um Klassifikation und Motivation: (a) Fallen bestimmte Verhaltensweisen wie z.B. Korruption in Sphäre 1, 2, 3 oder 4? (b) Wie lässt sich im Rahmen sittlicher Erziehung dafür Sorge tragen, dass jeder einzelne über eine hinreichend starke moralische Instanz verfügt – vulgo: Gewissen, Charakter, Tugend, Werteorientierung, Pflichtgefühl -, um sein Verhalten entsprechend auszurichten? Wollte man diese Art von Fragestellung mit Schlagworten belegen, so könnte man von Handlungsethik oder Individualethik sprechen. Im Zentrum einer solchen Ethik steht ein Regelbefolgungsdiskurs.

Ich betone dies deshalb, weil ich eine völlig andere Art von Fragestellung verfolgen möchte. Mit geht es nicht um eine Grenzbestimmung, sondern um eine Grenzveränderung (Abb. 2). Das Ziel besteht darin, mittels Moraltheorie dazu beizutragen, dass die Sphären 1 und 3 schrumpfen, Sphäre 2 als Schnittmenge zwischen Legalität und Legitimität durch eine prinzipiell wechselseitige Annäherung wächst und Sphäre 4 mittels Anreizen unattraktiv (gemacht) wird.[2]

[2] Recht und Moral werden hierbei als prinzipiell nicht deckungsgleich aufgefasst: Zum einen folgen beide „Bereiche" einer je eigenen Logik; zum anderen wäre eine vollständige „Quadratur des Kreises" wohl gar nicht wünschenswert, da Problemzonen nötig sind, um Lernprozesse in Gang zu setzen. Sowohl für Recht als auch für Moral gilt: Fortschritt findet primär an den „Rändern" statt.

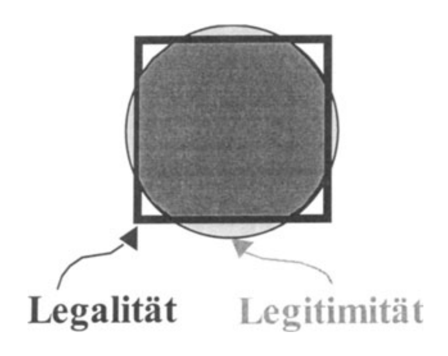


Abbildung 2: Legalität versus Legitimität: Grenzveränderung

Bei der von mir verfolgten Fragestellung geht es also nicht darum, im Wege einer letztlich kasuistischen Hilfestellung eine Anleitung zur Bewältigung tragischer Konfliktsituationen zu geben, sondern es geht vielmehr darum, tragische Konfliktsituationen – wenn schon nicht vollständig zu vermeiden, so doch – nach Möglichkeit progressiv zu erübrigen. Wollte man diese Fragestellung mit Schlagworten belegen, so könnte man von Ordnungsethik oder Institutionenethik sprechen.[3] Im Zentrum einer solchen Ethik steht ein Regeletablierungsdiskurs.[4]

Lassen Sie mich nach dieser Klarstellung, was Sie im Folgenden erwartet, nun gleich in medias res gehen, indem ich die erste These meines Beitrags formuliere. Sie lautet:

---

[3] Vgl. Karl Homann und Ingo Pies, Wirtschaftsethik und Ordnungspolitik – Die Rolle wissenschaftlicher Aufklärung, in: Helmut Leipold und Ingo Pies, Hrsg., Ordnungstheorie und Ordnungspolitik – Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Stuttgart 2000, S.329-346.

[4] Ich lege großen Wert auf die Unterscheidung dieser beiden Fragestellungen, aber nicht etwa deshalb, um sie gegeneinander auszuspielen, sondern einzig und allein deshalb, weil ihre Konfundierung unnötige Missverständnisse erzeugt und weil man beide Perspektiven nur dann fruchtbar miteinander verbinden – und sogar integrieren – kann, wenn man sie zuvor sauber auseinander hält. Für einen Vorschlag, beide Perspektiven: Individual- und Institutionenethik, auf dem theoretischen Fundament einer Anreizethik zu integrieren, vgl. Ingo Pies, Wirtschaftsethik als ökonomische Theorie der Moral – Zur fundamentalen Bedeutung der Anreizanalyse für ein modernes Ethikparadigma, in: Wulf Gaertner, Hrsg., Wirtschaftsethische Perspektiven V. Methodische Ansätze, Probleme der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit, Ordnungsfragen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 228/V, Berlin 2000, S.11-33: Die bei der ersten Betrachtungsweise im Vordergrund stehenden Tugenden lassen sich als „innere" Anreize (Humankapital) rekonstruieren, die bei der zweiten Betrachtungsweise im Vordergrund stehenden Institutionen als „äußere" Anreize (Sozialkapital). Auf einer solchen Basis können Regelbefolgungs- und Regeletablierungsdiskurs dann sogar wechselseitig füreinander fruchtbar gemacht werden, denn innere und äußere Anreize müssen nicht notwendigerweise substitutiv wirken, sie können sich auch komplementär ergänzen und gegenseitig stärken.

In der wissenschaftlichen Literatur und erst recht in der öffentlichen Diskussion herrscht ein wildes Durcheinander, weil permanent zwei Arten von Korruption miteinander vermengt werden, die sehr wohl unterschieden werden müssen, wenn man sich gedankliche Klarheit darüber verschaffen will, wie Korruption entsteht und wie sie wirkungsvoll bekämpft werden kann.

2. Zwei Arten der Korruption

Allgemein bezeichnet man als Korruption den Missbrauch staatlicher Macht für private Zwecke des Amtsinhabers. Ökonomisch ausgedrückt handelt es sich um illegales Rent-Seeking im öffentlichen Sektor, um ein Problem des Delegationsmissbrauchs zwischen Bürgern und Bürokraten.[5] Vor diesem Hintergrund vertrete ich nun die These, dass man zwischen zwei Arten der Korruption unterscheiden muss, für die ich die Bezeichnungen „Belastungs"- und „Entlastungs"-Korruption vorschlage. Nomen est omen: Entlastungskorruption wird von den Betroffenen als Vergünstigung empfunden, Belastungskorruption hingegen als Benachteiligung.[6]

Lassen Sie mich versuchen, diese theoretische Distinktion zunächst anhand folgender Geschichte zu plausibilisieren: Stellen Sie sich vor, drei Handwerker sterben am gleichen Tag und treffen zur gleichen Zeit im Himmel ein, wo sie von Petrus in Empfang genommen werden. Die Himmelspforte ist in einem argen Zustand und einer Reparatur dringend bedürftig. Von Petrus darauf angesprochen, ob man hier professionell Abhilfe schaffen könne, tritt der erste Handwerker vor und erklärt sich bereit, die Reparatur für 600 € zu erledigen. Auf Petrus' Nachfrage erläutert er seine Kalkulation: „200 für mich, 200 fürs Material und 200 für die Steuer." Daraufhin tritt der zweite Handwerker vor und verspricht ein noch günstigeres Angebot für 300 €. Seine Kalkulation lautet: „100 für mich, 100 fürs Material und 100 für die Steuer." Erwartungsvoll richtet Petrus seinen Blick auf den dritten Handwerker. Der verspricht in der Tat ein noch günstigeres Angebot. Allerdings koste es bei ihm 1.000 €. Nach den Details dieser offensichtlich erläuterungswürdigen Ankündigung befragt, flüstert der dritte Handwerker Petrus folgende Kalkulation ins Ohr: „250 für dich, 250 für mich. 200 für den ersten Handwerker, damit er den Mund hält. Und 300 für den zweiten Handwerker, damit er die Reparatur durchführt."

---

[5] Vgl. z.B. World Bank, Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Washington 1997 und Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform, Cambridge 1999.

[6] Diese Unterscheidung orientiert sich an Andrei Shleifer und Robert W. Vishny, Corruption, in: dies.: The Grabbing Hand. Government Pathologies and Their Cures, Cambridge, Mass. und London 1993, 1998, S.91-108.

Würde Petrus sich auf dieses Angebot einlassen, so handelte es sich um Entlastungskorruption. Würde Petrus hingegen die drei Handwerker nur dann in den Himmel einlassen, wenn sie ihm zuvor ein Eintrittsgeld bezahlen, das er sich in seine eigene Tasche steckt, so läge Belastungskorruption vor.

Übertragen auf irdische Gefilde bedeutet das: Der Staat kann entweder als Anbieter oder als Nachfrager nach Gütern und Dienstleistungen auftreten, und in beiden Fällen sind Entlastungs- und Belastungskorruption klar voneinander zu unterscheiden. Abbildung 3 verdeutlicht den Fall, dass ein Bürokrat im Namen des Staates als Anbieter auftritt, z.B. als Anbieter einer Genehmigung. Der offizielle Preis für diese Genehmigung betrage P. Belastungskorruption liegt vor, wenn der Bürokrat einen inoffiziellen Preisaufschlag (y) verlangt. Entlastungskorruption hingegen liegt vor, wenn der Bürokrat einen inoffiziellen Preisnachlass (x) gewährt, etwa indem er in einem Akt kreativer Buchführung die erteilte Genehmigung nicht registriert und sich das erhaltene Geld in die eigene Tasche steckt.

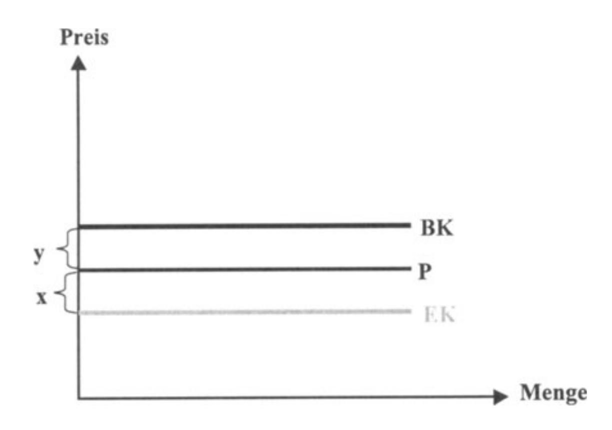


Abbildung 3: Korruption bei staatlichem Angebot

Genau umgekehrt verhält es sich, wenn der Bürokrat im Namen des Staates als Nachfrager nach Gütern oder Dienstleistungen auftritt (Abb. 4). Wiederum betrage der offizielle Preis P. Belastungskorruption liegt vor, wenn der Bürokrat die staatliche Nachfragemacht nutzt, um beim Anbieter einen inoffiziellen Preisnachlass (y) zu erwirken, den er sich auf sein eigenes Konto überweisen lässt. Entlastungskorruption hingegen liegt vor, wenn der Bürokrat zu Lasten der Staatskasse einen Preisaufschlag (x) verabredet, den er sich anschließend mit dem Anbieter brüderlich teilt. Hier einigen sich beide zu Lasten eines Dritten, zu Lasten der Allgemeinheit.

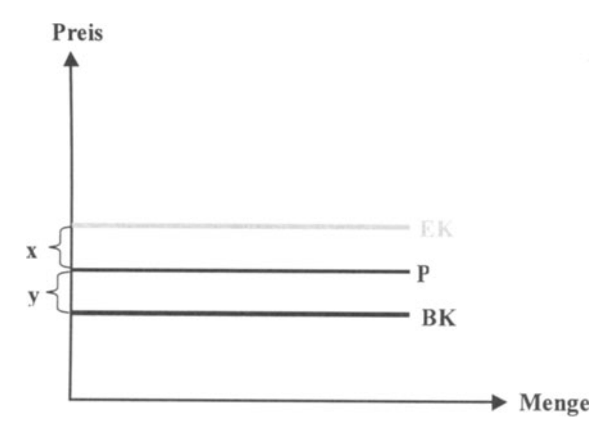


Abbildung 4: Korruption bei staatlicher Nachfrage:

Obwohl diese beiden Arten von Korruption auf den ersten Blick sehr ähnlich aussehen mögen, zeigt sich doch ein gravierender Unterschied, sobald man sich die Anreize der Beteiligten genauer anschaut. Bei Belastungskorruption liegt ein Interessenkonflikt zwischen den Beteiligten vor, bei Entlastungskorruption hingegen eine Interessenharmonie (Tab. 1).

Typ	**Staat als**	**Schädigung**	**Anreizsituation**	**Phänomen**
Belastungs-korruption	Anbieter	Enteignung von Konsumentenrente	Interessenkonflikt zwischen Beteiligten (erfordert Deckung durch Vorgesetzte)	top-down (systemisch)
	Nachfrager	Enteignung von Produzentenrente		
Entlastungs-korruption	Anbieter	staatlicher Einnahmenausfall	Interessenharmonie zwischen Beteiligten (erfordert Geheimhaltung zum Schutz gegen Strafe)	bottom-up (lokal)
	Nachfrager	staatliche Ausgabenerhöhung		

Tabelle 1: Belastungs- und Entlastungskorruption im Vergleich

Im ersten Fall ist der Bestechende ein Opfer des korrupten Bürokraten, von dem er zu einer Bestechungszahlung genötigt wird. Hier erleidet der Bestechende einen unmittelbar wahrnehmbaren Nachteil. Im zweiten Fall hingegen bilden der Bestechende und der Bürokrat eine Koalition zu Lasten Dritter. Sie bereichern sich am Gemeinwesen.

Dieser Unterschied ist folgenreich: Bei Belastungskorruption ist der primär Geschädigte der Bestechende selbst. Folglich hat er ein unmittelbares Interesse daran, sich gegen eine solche Korruption zur Wehr zu setzen. Das aber bedeutet, dass Belastungskorruption nur dann funktionieren kann, wenn der korrupte Bürokrat durch seine Kollegen und Vorgesetzten sowie durch Polizei und Staatsanwaltschaft gedeckt wird. Im Prinzip muss der gesamte Staatsapparat involviert sein, um die Rechtsdurchsetzung außer Kraft zu setzen. Ohne Mitwisser und Mittäter an der Spitze des Staates ließe sich Belastungskorruption gar nicht durchführen. Insofern handelt es sich um ein systemisches Phänomen, das den gesamten Staatsapparat einschließt und top-down initiiert wird. Genau umgekehrt verhält es sich bei der Entlastungskorruption. Hier erfolgt eine private Bereicherung zu Lasten des Staates. Diese kann nur dann erfolgreich durchgeführt werden, wenn Geheimhaltung praktiziert wird. Mithin handelt es sich um ein lokales Phänomen, das bottom-up einsetzt.

Zusammenfassend können wir festhalten: Entlastungskorruption ist ein Nischenphänomen, das in Rechtsstaaten vorkommt, während Belastungskorruption darauf hinweist, dass der Staat kein Rechtsstaat ist, sondern als Instrument zur Enteignung der Bürger missbraucht wird. Das bedeutet: Bei den Korruptionsphänomenen in reichen westlichen Demokratien handelt es sich i.d.R. um Entlastungskorruption, während die Korruptionsphänomene in Entwicklungsländern zumeist als Belastungskorruption einzustufen sind.

Ich gehe nun so vor, zunächst die Wirkungsweise von Belastungskorruption zu untersuchen und daraus folgend Optionen zu Bekämpfung von Belastungskorruption herzuleiten. Im darauf folgenden Schritt verfahre ich dann analog mit dem Phänomen der Entlastungskorruption.

3. Belastungskorruption: Diagnose und Therapie

Verglichen mit den demokratischen und rechtsstaatlichen Standards des Westens ist es nicht angenehm, im Regime einer Belastungskorruption zu leben. Und doch gibt es hier wichtige Unterschiede. Ich will versuchen, diese Unterschiede mit dem Begriff einer „Korruptionsdiktatur" und dem Begriff einer „Korruptionsanarchie" zu verdeutlichen (Abb. 5).

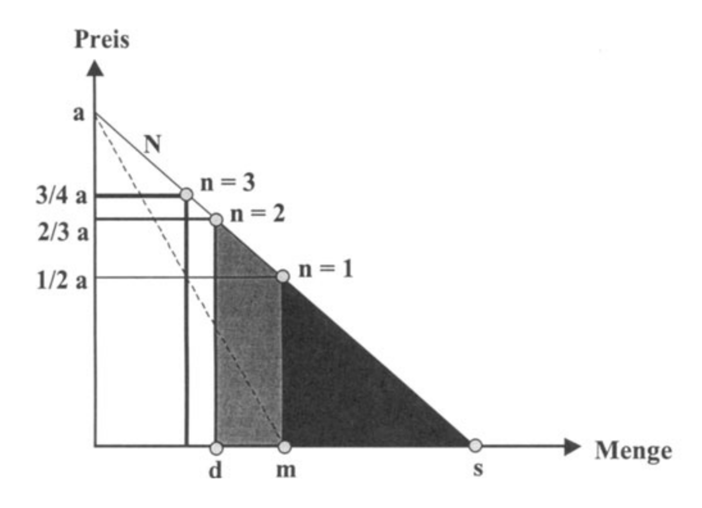


Abbildung 5: Belastungskorruption: Diktatur versus Anarchie

Bitte stellen Sie sich vor, dass der Staat als Anbieter einer Genehmigung auftritt. Für diese Genehmigung gibt es eine private Nachfrage (N). Es sei unterstellt, dass die Erteilung einer zusätzlichen Genehmigung praktisch keine Kosten verursacht, weil der Abrieb eines Dienststempels vernachlässigt werden kann. In einem Rechtsstaat würde der offizielle Preis für eine solche Genehmigung null betragen, und die private Nachfrage würde im Umfang der Menge s befriedigt: Jeder, der eine Genehmigung braucht, bekommt sie auch.

In einer Korruptionsdiktatur würde die Bürokratie wie ein monolithischer Block auftreten und als rationaler Akteur agieren. Eigeninteresse unterstellt, würde die Bürokratie ihr Einkommen zu maximieren versuchen. Dies kann sie bewerkstelligen, indem sie einen inoffiziellen Preis in Höhe von (1/2 a) erhebt. Die private Nachfrage reduziert sich damit auf die Menge m. Hiermit sind zwei Effekte verbunden: Zum einen kommen nicht mehr alle Nachfrager zum Zuge. Die Konsumentenrente vermindert sich um die Fläche des schwarzen Dreiecks. Zum anderen wird ein Teil der übrigen Konsumentenrente in Korruptionseinkommen umgewandelt, nämlich die Fläche des Rechtecks (m 1/2 a).

Eine solche Situation ist für die Bürger nicht angenehm, aber es kann noch schlimmer kommen. Bitte stellen Sie sich vor, dass die staatliche Genehmigung in zwei Teilgenehmigungen aufgespaltet wird, von denen jede einzelne notwendig, aber nicht hinreichend ist, um die Gesamtgenehmigung zu erhalten. Bitte stellen Sie sich ferner vor, dass die beiden Teilgenehmigungen von Abteilungen vergeben werden, die unabhängig voneinander

jeweils auf eigene Rechnung wirtschaften und versuchen, ihr eigenes Abteilungseinkommen durch Korruption zu maximieren. Rationales Verhalten unterstellt, ist hierbei folgender Sachverhalt zu berücksichtigen: Je höher man den Preis setzt, desto weniger Genehmigungen werden nachgefragt. Dieser Nachteil, der in einer Korruptionsdiktatur vollständig in Rechnung gezogen wird, trifft jede der beiden Bürokratien aber nur zum Teil, weil sie die Kosten des eigenen Verhaltens nicht vollständig selbst tragen, sondern auf die jeweils andere Bürokratie partiell abwälzen.[7] Anders ausgedrückt, bleibt ein Teil der Kosten des eigenen Verhaltens unberücksichtigt. Das Ergebnis ist, dass der korruptive Gesamtpreis auf (2/3 a) ansteigt und sich die Menge nachgefragter Genehmigungen auf d verringert. Hierdurch wird Konsumentenrente in der Größenordnung der grau eingezeichneten Fläche zusätzlich vernichtet.[8]

Erhöht sich nun die Anzahl der unabhängig voneinander agierenden Abteilungen, so wird die Situation für die Bürger immer desolater: Der Gesamtpreis steigt immer weiter an. Konvergiert die Anzahl der Abteilungen gegen unendlich, so konvergiert der Gesamtpreis gegen den Prohibitivpreis a, mit der Folge, dass sich die korrupten Bürokratien wechselseitig aus dem Markt preisen. Metaphorisch ausgedrückt, besteht die Tendenz, ausgerechnet jene Henne zu schlachten, die goldene Eier legt.

Der Übergang von $(n = 1)$ zu $(n = \infty)$ entspricht dem Übergang von einer Korruptionsdiktatur zu einer Korruptionsanarchie. Dass es sich hierbei nicht nur um eine bloße theoretische Modellspekulation handelt, sondern dass so etwas tatsächlich vorkommt, lässt sich anhand von Abbildung 6 illustrieren. Sie spiegelt die Einschätzung wider, dass ausländische Unternehmen in einigen Ländern damit rechnen (müssen), binnen fünf

---

[7] Zur Erläuterung: Das maximale Korruptionseinkommen stellt sich ein bei einem Gesamtpreis in Höhe von (1/2 a). Könnten sich die beiden Abteilungen perfekt koordinieren, so würde jede einfach den halben Gesamtpreis als Korruptionszahlung fordern. Unterbleibt eine solche Koordination jedoch, so wird vernachlässigt, dass die eigene Preisforderung nicht nur die eigene Nachfrage, sondern auch die Nachfrage der Nachbarabteilung reduziert. Folglich setzt jede Abteilung ihren abteilungsindividuellen Korruptionspreis höher an, als es mit einer Maximierung des Gesamteinkommens vereinbar ist. – Die Logik eines solchen Verhaltens ist allgemein als „Tragik der Allmende" bekannt. Beispielsweise verhält man sich als Mitglied einer großen Gruppe im Restaurant unterschiedlich, je nachdem, ob man sein Menü selbst bezahlt oder ob man sich die Gesamtrechnung teilt und folglich die Durchschnittskosten der Gruppe zu begleichen hat. Im zweiten Fall hat man einen Anreiz, mehr bzw. teurer zu essen, weil man nur mit einem Bruchteil der durch das eigene Verhalten entstehenden Mehrkosten konfrontiert wird. Wenn sich alle Mitglieder der Gruppe nach diesen Anreizen verhalten, kann es zu einer kollektiven Schlechterstellung kommen. Analog verhält es sich mit den beiden Bürokratien: Indem jede die durch das eigene Verhalten entstehenden Einkommenseinbußen nur teilweise berücksichtigt, kommt es zu einer kollektiven Selbstschädigung, die das maximale Korruptionseinkommen verfehlt und die Bürger zusätzlich schlecht erstellt.

[8] Diesen Ausführungen liegt ein formales Modell zugrunde. vgl. hierzu Ingo Pies, Korruption: Eine ökonomische Analyse mit einem Ausblick auf die Wirtschafts- und Unternehmensethik, in: Volker Arnold, Hrsg., Wirtschaftsethische Perspektiven VI. Korruption, Strafe und Vertrauen, Verteilungs- und Steuergerechtigkeit, Umweltethik, Ordnungsfragen, Berlin 2002, S.13-46.

Jahren über 50% ihres investierten Vermögens durch Belastungskorruption zu verlieren. Zu diesen Ländern zählen insbesondere einige Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Dies legt die Vermutung nahe, dass der Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft zu einem Übergang von Korruptionsdiktatur zu Korruptionsanarchie geführt hat.

Mit dieser auf den ersten Blick düsteren Analyse verbindet sich zugleich eine optimistische Botschaft: Ausgerechnet in jenen Ländern, in denen Belastungskorruption zu anarchischen Zuständen geführt hat, zu einer Aufweichung von property rights, die jeden (ausländischen und inländischen) Investor abschreckt und folglich das gesamte Land zur Armut verdammt, ausgerechnet in jenen Ländern also müsste es möglich sein, das Interesse der Staatsbürokratie(n) an einer Überwindung der kollektiven Selbstschädigung nutzbar zu machen für eine Bekämpfung der Belastungskorruption. Ich will das näher erläutern.

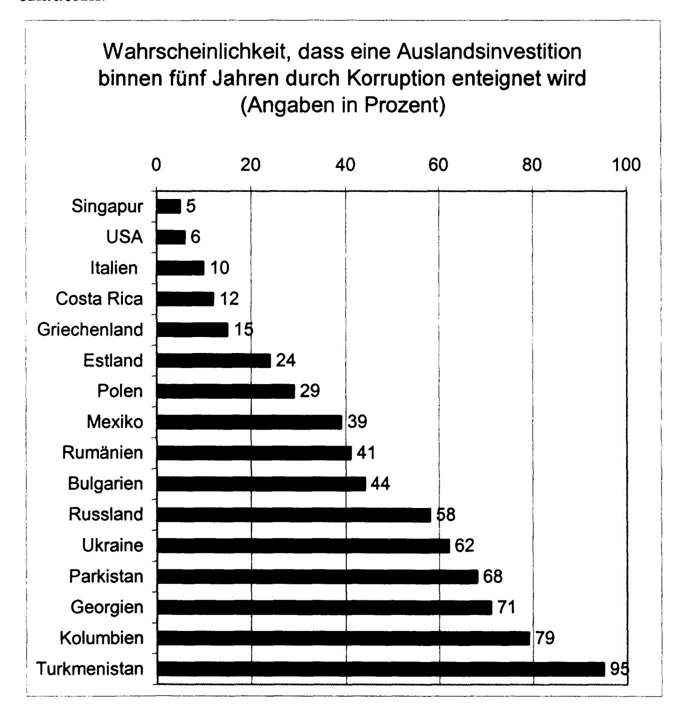


Abbildung 6: Abschreckung von Auslandsinvestitionen durch Korruptionsanarchie[9]

[9] Joel S. Hellmann, Geraint Jones und Daniel Kaufmann, Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies, Policy Research Working Paper Nr. 2444, Hrsg. von der Weltbank, Washington 2000, Powerpoint-Presentation, Chart 6; Quelle: http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp.htm.

Die Grundidee lautet: Die Bekämpfung von Belastungskorruption ist Menschenrechtspolitik, und sie muss wie andere Formen der Menschenrechtspolitik organisiert werden. Im Kern geht es darum, die Bevölkerung vor ihrer eigenen Regierung zu schützen. Hierzu kann man wie folgt beitragen:

- durch eine Unterstützung der medialen Öffentlichkeit, die für größtmögliche Transparenz (und für eine Skandalisierung bekannter Einzelfälle) sorgt;
- durch eine Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort, die Korruptionsbekämpfung zu ihrem Anliegen machen;
- durch innovative Verfahren zur öffentlichen Supervision staatlicher Käufe und Verkäufe, z.B. in Form von Ausschreibungen und Auktionen;
- durch Konditionierung bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit an rechtsstaatliche Reformen;
- vor allem aber durch eine Mobilisierung der multinationalen Unternehmen, die für viel größere Finanzströme verantwortlich sind als die Nationalstaaten und die es folglich in der Hand haben, in ihrer Rolle als „corporate citizens" wirkungsvoller als manch anderer rechtsstaatliche Standards einzufordern.

Konfrontiert mit einer solchen Kulisse, stehen die Chancen nicht schlecht, innerhalb korruptionsanarchischer Länder im politischen Raum Kräfte dafür zu interessieren, sich die Sache der Korruptionsbekämpfung zu Eigen zu machen. Westliche Staaten und insbesondere westliche Unternehmen können hierbei eine entscheidende Hilfestellung geben.[10]

4. Entlastungskorruption: Diagnose und Therapie

Unternehmen sind natürliche Verbündete der Bürger, wenn es darum geht, Belastungskorruption wirksam bekämpfen zu wollen. Bei der Entlastungskorruption hingegen sieht es auf den ersten Blick anders aus. Schließlich ist es hier so, dass Unternehmen und Bürokraten ein illegales Geschäft zu Lasten der Bürger abschließen. Damit drängt sich die Frage auf: Warum sollten Unternehmen als vermeintlich Begünstigte überhaupt ein Interesse daran haben, Entlastungskorruption ernsthaft bekämpfen zu wollen?

Ich werde im Folgenden diese Frage in zweifacher Weise präzisieren, um sie schließlich exakt so zu stellen, dass sie sich in zufrieden stellender Weise beantworten lässt. Meine Argumentation gliedert sich also in zwei Schritte.

---

[10] Für zahlreiche konkrete Anregungen vgl. z.B. Klitgaard, Maclean und Parris (2000).

Im ersten Schritt möchte ich wiederum eine Unterscheidung einführen, nämlich die Unterscheidung zwischen Handlungsinteressen und Regelinteressen. Ich will diese Unterscheidung sogleich illustrieren anhand einer rationalen Rekonstruktion der Anreizlogik, die Unternehmen, welche unter marktlichem Wettbewerb stehen, auch dann in die Entlastungskorruption hinein treibt, wenn die Betroffenen keineswegs an einem Mangel an Tugend und moralischem Urteilsvermögen leiden.

Ich unterstelle Unternehmen, dass sie daran interessiert sind, Wettbewerbsvorteile zu erringen und Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Dabei lasse ich völlig offen, welche Motivation der handelnden Akteure jeweils dahinter steht: ob man Gewinne anstrebt, um sie wieder zu investieren, was die volkswirtschaftliche Produktivität erhöht, von der letztlich alle Gesellschaftsmitglieder profitieren; oder ob die Gewinne angestrebt werden, um den eigenen Konsum oder den der Familienmitglieder zu erhöhen; ob man Verluste zu vermeiden sucht, weil man Arbeitsplätze sichern will oder weil man sich den Fremdkapitalgebern gegenüber im Wort befindet und ihnen sowie ihren Familien unnötigen Kummer ersparen will, oder weil man die soziale Ächtung fürchtet, die mit einem Konkurs verbunden wäre. Wie gesagt, all diese möglichen Motivationen lasse ich (bewusst) offen. Stattdessen unterstelle ich Gewinnorientierung, wobei ich Gewinn als ein unspezifisches Mittel für plurale Zwecke (möglicherweise unterschiedlicher moralischer Qualität) auffasse.

Ausgerüstet mit diesen Annahmen, versuche ich nun die Anreizsituation zu durchdenken, mit der sich ein Unternehmen konfrontiert sieht, wenn es mit Bürokraten zu tun hat, die sowohl ihm als auch seinen Konkurrenten Entlastungskorruption in Aussicht stellen (Abb. 7). Betrachten wir also den strategischen Kalkül des Unternehmens U. K steht für die Konkurrenz. Die Buchstaben b, s, t und w sind ordinale Payoffs. Sie spiegeln die individuelle Einschätzung der vier Quadranten wider. Dabei steht „b“ für „best“, „s“ für „second“, „t“ für „third“ und „w“ für „worst“. Die eingezeichneten vertikalen Pfeile repräsentieren den jeweiligen Vorteils-Nachteils-Kalkül von Unternehmen U.

Gesetzt den Fall, dass sich die Konkurrenz K gesetzestreu verhält, kann das Unternehmen U einen Wettbewerbsvorteil erringen, wenn es sich auf das Angebot des korrupten Bürokraten einlässt. Vergleicht man die Quadranten I und II, so zieht es Quadrant II eindeutig vor. Deshalb weist der rechte vertikale Pfeil nach unten.

Situation:
An Entlastungskorruption teilnehmen?

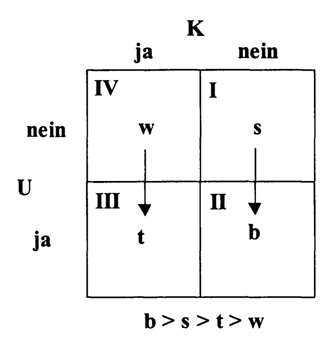


Abbildung 7: Einstieg in Entlastungskorruption? Das Kalkül des Einzelnen.

Nimmt man hingegen an, dass die Konkurrenz dem Angebot des korrupten Bürokraten erliegt, so erlitte man selbst einen Wettbewerbsnachteil, wenn man sich die mit der Korruption verbundene Entlastung entgehen ließe. Vergleicht man die Quadranten III und IV, so zieht Unternehmen U den Quadranten III eindeutig vor. Wiederum weist der vertikale Pfeil nach unten. Das aber bedeutet: Unabhängig davon, wie sich die Konkurrenz verhält, ist es für Unternehmen U stets vorteilhaft, sich einem Einstieg in Entlastungskorruption nicht zu verweigern.

Unterstellt man nun, dass diese Überlegungen nicht nur für Unternehmen U gelten, sondern auch für ein beliebiges Konkurrenzunternehmen V, so zeigt Abbildung 8, dass beide geradewegs in ein soziales Dilemma hineintappen.

Die Buchstaben vor dem Komma sind ordinale Payoffs für Unternehmen U, die nach dem Komma sind ordinale Payoffs für Unternehmen V. Dessen Vorteils-Nachteils-Kalkül wird durch die horizontalen Pfeile repräsentiert.

Quadrant III ist die einzige Zelle, in die zwei Pfeile hineinweisen. Technisch ausgedrückt, handelt es sich bei dieser Strategiekombination um ein Nash-Gleichgewicht. Damit ist gemeint, dass diese Strategiekombination stabil ist, denn einmal erreicht, gibt es keine individuellen Anreize, von ihr abzuweichen. (Genau dies wird ja durch die Pfeile widergespiegelt.) Beide Unternehmen werden durch die situativen Anreize dahin geführt, sich im Wege individuellen Vorteilsstrebens so zu verhalten, dass sie die Strategiekombination in Quadrant III realisieren. Dies soll durch die rechteckige Einrahmung symbolisiert werden.

Situation:
An Entlastungskorruption teilnehmen?

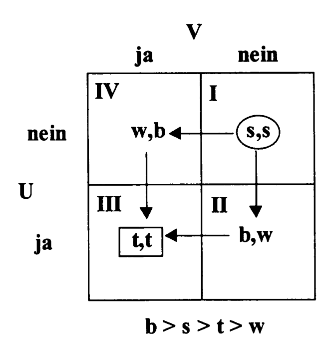


Abbildung 8: Einstieg in Entlastungskorruption? Das soziale Dilemma.

Vergleicht man jedoch Quadrant III mit Quadrant I, so zeigt sich, dass ein aus Sicht beider Unternehmen besseres Ergebnis möglich gewesen wäre: Wenn beide an der Entlastungskorruption teilnehmen, neutralisieren sie den erhofften Wettbewerbsvorteil und unterliegen zugleich einem beträchtlichen Risiko der Entdeckung und Bestrafung. Könnten die Unternehmen wählen, so würden sie Quadrant I gegenüber Quadrant III eindeutig vorziehen. Dies soll durch das umrandende Oval symbolisiert werden. Es markiert Pareto-Superiorität, d.h. die Möglichkeit einer wechselseitigen Besserstellung. Das Verfehlen dieser Möglichkeit bedeutet eine kollektive Selbstschädigung und macht die Situation zu einem sozialen Dilemma.

Die hier modellierte Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass die beiden Unternehmen konfligierende Handlungsinteressen und zugleich harmonierende Regelinteressen aufweisen, wobei es hier so ist, dass die Handlungsinteressen das Verhalten dominieren und ein Verwirklichen des gemeinsamen Regelinteresses vereiteln: Beide Unternehmen realisieren anreizbedingt Quadrant III. Zugleich haben sie ein gemeinsames (Regel)Interesse daran, mit anderen Anreizen konfrontiert zu werden, die es ihnen erlauben würden, Quadrant I zu realisieren. Lassen Sie es mich so ausdrücken: Handlungsinteressen sind im Interessen im Spiel. Regelinteressen sind Interessen am Spiel.

Damit gelange ich zu ersten Präzisierung der Ausgangsfrage. Die neue Formulierung lautet: Können Unternehmen als vermeintlich Begünstigte überhaupt ein Regelinteresse daran haben, Entlastungskorruption ernsthaft bekämpfen zu wollen? Diese Frage lässt sich mit Hilfe der obigen Analyse eindeutig mit Ja beantworten.

Damit komme ich zum zweiten Schritt. Die soeben modifizierte Frage zieht nun folgende Anschlussfrage nach sich: Wie kann man das Regelinteresse der Unternehmen an Korruptionsresistenz zu einem Handlungsinteresse machen? Wie kann man den Unternehmen helfen, sich aus der Rationalfalle eines sozialen Korruptionsdilemmas zu befreien? Wie kann man ihnen helfen, sich so zu verhalten, dass wir alle mit dem Ergebnis zufriedener sein können als im Status quo?

Auch bei der Beantwortung dieser nunmehr doppelt präzisierten Frage hilft eine Anreizanalyse der jeweiligen Situation: Entgegen mancher Vermutung sind undifferenziert hohe Strafen nicht sonderlich gut geeignet, die erwünschten Anreizwirkungen zu entfalten. Vielmehr ist es so, dass sie einen Anreiz zur Perfektionierung der Geheimhaltung aussenden und so jene Unternehmen, die aus welchen Gründen auch immer bereits in die Korruptionsfalle getappt sind, durch einen Lock-in-Effekt darin festhalten, anstatt ihnen einen Ausstieg zu erleichtern. Abbildung 9 zeigt, dass undifferenziert hohe Strafen eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden nicht positiv, sondern negativ sanktionieren. Aus Sicht der Unternehmen erscheint es am besten, sich den mit Kriminalitätsbekämpfung befassten Behörden nicht zu offenbaren, sondern mit der Entlastungskorruption stillschweigend fortzufahren.

Situation: undifferenziert hohe Strafen
(Kooperation wird entmutigt)
Alternative: Aus Entlastungskorruption
öffentlich aussteigen?

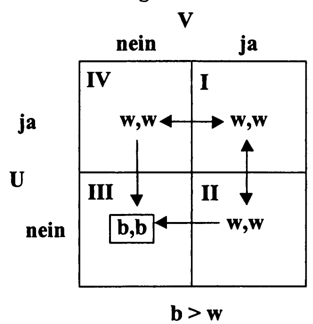


Abbildung 9: Unerwünschter Lock-in-Effekt durch undifferenziert hohe Strafen.

Eine intelligente Politik würde demgegenüber darauf setzen, den Unternehmen eine goldene Brücke zu bauen, indem ihre Kooperation honoriert (und nur die Nicht-Kooperation hart bestraft) wird (Abb. 10). Dies hätte zur Folge, dass der Korruptions-

wettlauf durch einen Geständniswettlauf ersetzt würde, denn jedes Unternehmen müsste nun die Möglichkeit fürchten, dass ein anderes ihm mit einem Geständnis zuvorkommen könnte.

Betrachten wir die Situation einmal im Detail, indem wir uns in die Lage von Unternehmen U versetzen. Die beste aller Möglichkeiten besteht darin, dass es als einziger Akteur gesteht und in den Genuss einer Art Kronzeugenregelung kommt (Quadrant IV). Umgekehrt wäre die schlechteste aller Möglichkeiten die, dass es durch das Geständnis eines anderen Unternehmens überführt und hart bestraft wird. Die Gretchenfrage ist nun die: Was ist aus Sicht des Unternehmens U besser, Quadrant I oder Quadrant III? In Quadrant III wird kein Unternehmen freiwillig und offiziell gestehen, dass es an Entlastungskorruption beteiligt ist. Dennoch besteht das Risiko, dass der Gesetzesverstoß anderweitig herauskommt, sei es dadurch, dass der korrupte Bürokrat einen entsprechenden Verdacht erregt, sei es dadurch, dass irgendein Buchhalter aus Verärgerung über eine nicht erfolgte Beförderung zu plaudern anfängt. Dies in Rechnung gestellt, ist es nicht unplausibel, dem Unternehmen U zu unterstellen, dass es Quadrant I gegenüber Quadrant III bevorzugt, sofern nur die Strafe im ersten Fall milde genug und im zweiten Fall drakonisch genug ist. Die Logik lautet: Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende.[11]

Situation: differenziert hohe Strafen
(Kooperation wird ermutigt)
Alternative: Aus Entlastungskorruption
öffentlich aussteigen?

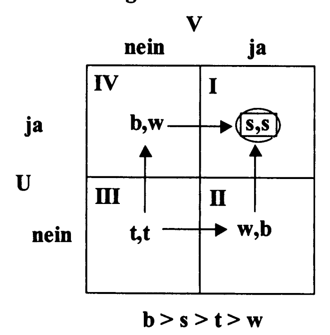


Abbildung 10: Strafdifferenzierung als Ausweg aus Korruptionswettläufen

[11] Diese Überlegungen enthalten eine Weiterentwicklung (und Korrektur) der Argumentation in Pies 2002.

Im Endeffekt bedeutet dies, dass eine Kombination von hoher Strafe für Nicht-Kooperation und differenzierten Strafnachlässen für Kooperation durchaus geeignet wäre, die Unternehmen aus einer Rationalfalle zu befreien und ihr Regelinteresse an Korruptionsresistenz auch tatsächlich zu einem realen Handlungsinteresse zu machen. Eine kluge Politik der Korruptionsbekämpfung verprellt die Unternehmen nicht, sondern holt sie ins Boot.[12]

5. Abschließende Thesen

Ich will zunächst versuchen, den Grundzug der bisherigen Überlegungen noch einmal zusammenzufassen, bevor ich dann einige Anschlussüberlegungen formuliere. Abbildung 11 soll dabei helfen. Sie erläutert den bisher absolvierten Gedankengang. Dessen Kennzeichen besteht darin, dass jeder einzelne Argumentationsschritt mit einer theoretischen Leitunterscheidung verknüpft ist.

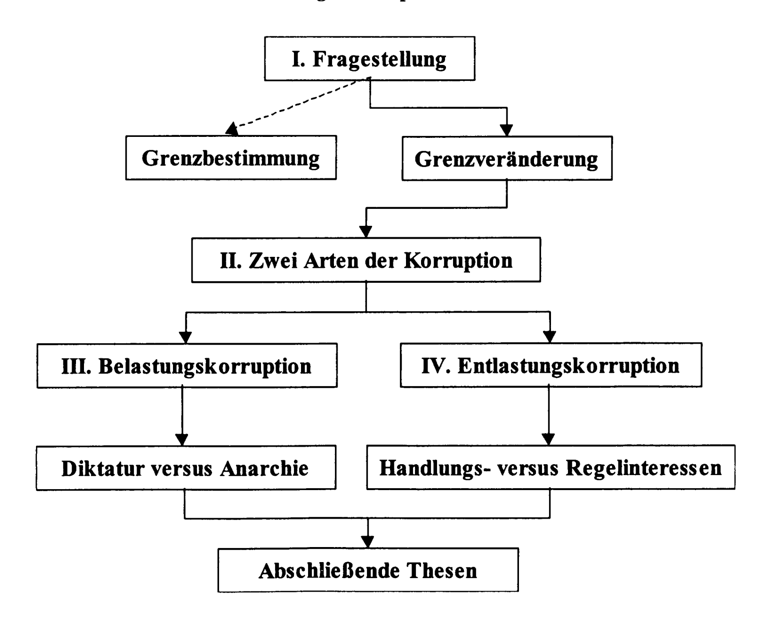


Abbildung 11: Der Argumentationsaufbau im Überblick

[12]Vgl. Karl Homann, Unternehmensethik und Korruption, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 49, Düsseldorf 1997, S.187-209 sowie Markus Dietz, Korruption – Eine institutionenökonomische Analyse, Berlin 1998 und Markus Dietz, Das Korruptionsproblem aus institutionenökonomischer Sicht, in: Ingo Pies und Martin Leschke, Hrsg., Ronald Coase' Transaktionskosten-Ansatz, Tübingen 2000, S.109-131.

Begonnen habe ich mit der Unterscheidung zwischen Handlungsethik und Ordnungsethik, zwischen Regelbefolgungsdiskurs und Regeletablierungsdiskurs. Sodann habe ich zwei Arten der Korruption unterschieden: Belastungskorruption auf der einen Seite und Entlastungskorruption auf der anderen Seite. Im Rahmen der Belastungskorruption habe ich unterschieden zwischen Korruptionsdiktatur und Korruptionsanarchie. Im Rahmen der Entlastungskorruption habe ich unterschieden zwischen Handlungsinteressen und Regelinteressen. Lassen Sie mich nun versuchen, als Angebot für die anschließende Diskussion, zu jedem dieser gedanklichen Schritte eine wirtschaftsethische These zu formulieren und kurz zu erläutern. Ich fange am Schluss an und arbeite mich dann schrittweise vor.

Meine erste These (zu Abschnitt 4) lautet: Entlastungskorruption ist sozialschädlich.

Erläuterung: Es gibt eine lange Diskussion um mögliche Vorteile von „Schmiergeld" („speed money"). Ist es nicht so, dass Korruption gelegentlich zur Beschleunigung bürokratischen Handelns beitragen kann? Ist es nicht so, dass Korruption angesichts unsinniger bürokratischer Regeln als Akt der Deregulierung aufgefasst werden kann?[13] – Gegen solche Überlegungen möchte ich mehrere Einwände zu bedenken geben. Erstens kann man diese Fragen nicht anhand (zumeist ausgedachter) Einzelfälle diskutieren. Man wird schon über Sequenzen von Einzelfällen reden müssen und hat dann die Systemfolgen ins Blickfeld zu rücken. Zweitens gibt es generell leistungsfähigere Formen von Deregulierung. Entlastungskorruption ist weder transparent noch willkürfrei. Drittens gibt es keine Garantie dafür, dass nur unsinnige Vorschriften umgangen werden. Wenn in manchen Entwicklungsländern, die von Erdbeben getroffen werden, ausgerechnet die Neubauten leichter einstürzen als die Altbauten, so hat dies damit zu tun, dass bei der Einhaltung einschlägiger Vorschriften ein Auge zugedrückt wurde, wo man besser hätte hinsehen sollen. In ähnlicher Weise lassen sich auch in entwickelten Ländern zahlreiche Desaster, von verstellten oder gar verbauten Notausgängen über lax gehandhabte Feuerschutzbestimmungen bis hin zu Lebensmittel(kontroll)skandalen, auf Entlastungskorruption zurückführen. Generell gilt, viertens: Jede Form von Entlastungskorruption ist mit einem Vertragsbruch verbunden, weil Bürokraten die ihnen anvertraute staatliche Macht für eigene Zwecke missbrauchen.

[13]So liest man beispielsweise bei Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven 1968: „[I]n terms of economic growth, the only thing worse than a society with a rigid, over-centralized, dishonest bureaucracy is one with a rigid, over-centralized and honest bureaucracy."

Meine zweite These (zu Abschnitt 3) lautet: Es ist purer Chauvinismus, Belastungskorruption als kulturell bedingt relativieren zu wollen.

Zur Erläuterung: Bitte stellen Sie sich vor, wir würden mit einem Verweis auf einschlägige Länderstatistiken Folgendes festzustellen haben: In der Region A sind in den letzten 20 Jahren kontinuierlich Kriege und Bürgerkriege zu verzeichnen gewesen; in der Region B kommt es regelmäßig zu Hungerkatastrophen, in Region C war die Kindersterblichkeit schon immer 20mal höher als in Deutschland; in Region D war es um die Gleichberechtigung der Frauen noch nie gut bestellt; und in Region E hat es bisher nur autokratische, noch nie aber demokratische Regimes gegeben. Ich nehme nun allerdings an, Sie können sich auch beim besten Willen nicht vorstellen, dass wir daraus ernsthaft den Schluss ziehen könnten, eine nachhaltige Friedenspolitik, Ernährungshilfe, Gesundheitsversorgung sowie Emanzipation und Demokratisierung sei für solche Regionen nicht sonderlich dringlich, da man sich an die Missstände ja mittlerweile gewöhnt habe und diese folglich als kulturelle Eigenheit dieser Regionen anzusehen seien. Aber in Bezug auf eine „Bakschisch-Kultur" kann man solche Einschätzungen immer wieder lesen oder hören. Hier liegt ein – in der Konsequenz: kultur-chauvinistischer – Denkfehler vor, gegen den man sich am besten dadurch wappnet, dass man Korruptionsbekämpfung als Menschenrechtspolitik auffasst.

Meine dritte These (zu Abschnitt 2) lautet: Modelle sozialer Dilemmata sind zentral sowohl für die Erklärung (Diagnose) von Korruption als auch für ihre Bekämpfung (Therapie).

Zur Erläuterung: Überall dort, wo wir es mit Wettbewerbsphänomenen zu tun haben, gibt es einen Hiatus zwischen Handlungsmotivation und Handlungsergebnis. Letzteres hängt nie nur vom eigenen Verhalten ab, sondern auch immer davon, wie sich die anderen verhalten. Für ein Wettbewerbsergebnis ist daher kein einzelner verantwortlich (zu machen). Aus individualethischer Sicht mag man dies beklagen. Aus institutionenethischer Sicht aber lässt sich dieser Sachverhalt nutzen, er lässt sich für die Moral in Dienst nehmen. Genau dies ist mit dem programmatischen Leitsatz der (hier vertretenen Variante von) Wirtschaftsethik gemeint, dass im Wettbewerb die Anreize zum systematischen Ort der Moral avancieren. Konkret heißt das: Die gleiche Logik, die in Korruptionswettläufe hineinführt, kann gesellschaftlich eingesetzt werden, um institutionell die Weichen für einen Ausstieg aus Korruptionswettläufen zu stellen. Wir müssen lernen, mit der Instrumentalisierung sozialer Dilemmata klüger als bisher umzugehen. Sonst laufen wir Gefahr, beträchtliche Chancen ungenutzt zu lassen, mehr Moral zur Geltung zu bringen. Im Klartext bedeutet das: Soziale Dilemmata sind dort zu über-

winden, wo es darum geht, moralisch erwünschte Handlungen zu stabilisieren (d.h. durch Anreize zu unterstützen). Und streng analog sind soziale Dilemmata dort zu etablieren, wo es darum geht, moralisch unerwünschte Handlungen zu destabilisieren (d.h. durch Anreize zu unterminieren).

Meine vierte These (zu Abschnitt 1) lautet: Wir brauchen eine Ethik korporativer Akteure.

Zur Erläuterung: Der entscheidende Schlüssel zur erfolgreichen Bekämpfung sowohl von Belastungskorruption als auch von Entlastungskorruption liegt darin, das (Handlungs)Interesse von Unternehmen entsprechend zu aktivieren. Die traditionelle Ethik ist hierauf schlecht vorbereitet. Sie ist eine Ethik individueller Akteure. Ihr Kategoriensystem ist folglich auf ganz andere Problemlagen zugeschnitten. Hier besteht Anpassungsbedarf, zumal die Praxis der Theorie weit voraus ist. Ethik muss zur Kenntnis nehmen, dass Unternehmen gerade in der modernen Gesellschaft schon längst zum Zurechnungsobjekt von Verantwortung geworden sind und mittlerweile begonnen haben, „corporate responsibility" wahrzunehmen und sich als „corporate citizens" zu engagieren. Es würde nicht schaden, wenn Ethiker und Wirtschaftsethiker sich hier zu einer Kooperation entschließen könnten, um den bereits global in Gang befindlichen Prozess konstruktiv-kritisch zu begleiten.[14] Jedenfalls wäre es schade, wenn die theoretische Reflexion kategorial blind dafür bliebe, dass ausgerechnet die Unternehmen zu einem der zentralen Akteure für einen Weltgesellschaftsvertrag („global compact") geworden sind.

Meine fünfte These (den gesamten Beitrag betreffend) lautet: Wirtschaftsethik ist Ethik.

Zur Erläuterung: Wenn traditionale Verhaltensweisen gesellschaftlich disfunktional werden, kommt es zu einer Umwertung der Werte. Solidarität innerhalb der Familie ist schön und gut, aber in bestimmten Kontexten verurteilen wir sie als Nepotismus. Wir haben gelernt, sie als Nepotismus zu verurteilen, so wie wir gelernt haben, bestimmte Formen der Kooperation als Kartell zu verurteilen. In ähnlicher Weise haben wir gelernt, bestimmte soziale Praktiken wie etwa die Blutrache oder das Duell als eine (für unsere heutige Zeit und Gesellschaft) verfehlte Form von Ehrauffassung zu unterdrücken. In Sachen Korruption stehen wir heute vor einer ähnlichen Umwertung: vom Kavaliersdelikt zur eklatanten Regelverstoß. Ich darf daran erinnern, dass es bis vor kurzem noch gesetzlich erlaubt war, Bestechungszahlungen im Ausland von der deutschen Steuer

[14] Vgl. Pies 2001.

abzusetzen. Und ich darf daran erinnern, dass längst noch nicht alle Stimmen verstummt sind, die Korruption im Ausland als kulturell bedingt relativieren. Und ich darf daran erinnern, dass es eine weit verbreitete Tendenz gibt, Korruption nach den zugrunde liegenden Motiven im Einzelfall zu beurteilen. Vor diesem Hintergrund hoffe ich mit meinem Beitrag gezeigt zu haben, dass ein wirtschaftsethischer Regeletablierungsdiskurs gelegentlich Informationen bereitzustellen vermag, die den ethischen Regelbefolgungsdiskurs bereichern könnten.

Literatur

Markus Dietz, Korruption – Eine institutionenökonomische Analyse, Berlin 1998

Markus Dietz, Das Korruptionsproblem aus institutionenökonomischer Sicht, in: Ingo Pies und Martin Leschke, Hrsg., Ronald Coase' Transaktionskosten-Ansatz, Tübingen 2000, S. 109-131

Joel S. Hellmann, Geraint Jones und Daniel Kaufmann, Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies, Policy Research Working Paper Nr. 2444, Hrsg. von der Weltbank, Washington 2000, Powerpoint-Presentation, Chart 6; Quelle:
http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp.htm

Karl Homann, Unternehmensethik und Korruption, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 49, Düsseldorf 1997, S. 187-209

Karl Homann und Ingo Pies, Wirtschaftsethik und Ordnungspolitik – Die Rolle wissenschaftlicher Aufklärung, in: Helmut Leipold und Ingo Pies, Hrsg., Ordnungstheorie und Ordnungspolitik – Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Stuttgart 2000, S. 329-346

Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven 1968

Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa und H. Lindsay Parris, Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention, Oakland, Califonia 2000

Ingo Pies, Wirtschaftsethik als ökonomische Theorie der Moral – Zur fundamentalen Bedeutung der Anreizanalyse für ein modernes Ethikparadigma, in: Wulf Gaertner, Hrsg., Wirtschaftsethische Perspektiven V. Methodische Ansätze, Probleme der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit, Ordnungsfragen, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 228/V, Berlin2000

Ingo Pies, Können Unternehmen Verantwortung tragen? – Ein ökonomisches Gesprächsangebot an die philosophische Ethik, in: Josef Wieland, Hrsg., Die moralische Verantwortung kollektiver Akteure, Heidelberg 2001, S. 171-199

Ingo Pies, Korruption: Eine ökonomische Analyse mit einem Ausblick auf die Wirtschafts- und Unternehmensethik, in: Volker Arnold, Hrsg., Wirtschaftsethische

Perspektiven VI. Korruption, Strafe und Vertrauen, Verteilungs- und Steuergerechtigkeit, Umweltethik, Ordnungsfragen, Berlin 2002, S.13-46

Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform, Cambridge 1999

Andrei Shleifer und Robert W. Vishny, Corruption, in: dies.: The Grabbing Hand. Government Pathologies and Their Cures, Cambridge, Mass. und London 1993, 1998, S. 91-108

World Bank, Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Washington 1997

„Chefsache" Korruption – Instrumente der Unternehmensethik im Einsatz zur Prävention und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Raum

Gottfried Schwitzgebel[1]

Als ein Thema von zeitloser Aktualität muss uns Korruption erscheinen. Immer schon und überall begegnet sie dem nachforschenden Blick und immer öfter drängt sie sich auch in der öffentlichen Diskussion als akutes Problem unserer Zeit auf. Dabei werden unter dem Begriff Korruption eine Fülle von Vorgängen zusammengefasst, die strukturell zwar ähnlich sind, hinsichtlich einer Analyse ihrer Ursachen, Rahmenbedingungen und insbesondere auch Folgen aber eine sehr differenzierte Betrachtung erfordern. So gilt es rein phänomenal bspw. Varianten bezüglich der situativen Charakteristik zu unterscheiden, die den weiten Bereich von der Gelegenheitskorruption bis zur organisierten Wirtschaftskriminalität abdecken. In der Frage nach den Ursachen und korruptionsfördernden Rahmenbedingungen wird sich jenseits der allgemeinsten anthropologischen Annahmen sogar eine ganze Hierarchie von Differenzierungsebenen entdecken lassen. Dort nämlich reicht das Spektrum von übergeordneten kulturabhängigen Parametern über Faktoren, die für einzelne wirtschaftliche Rahmenordnungen typisch sind, bis zu branchentypischen Konstellationen. Wiederum neue Differenzierungen verlangt die Bewertung der gesellschaftlichen Folgen von Korruption, wobei hier insbesondere eine Berücksichtigung der jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Rahmenordnungen von Nöten ist.

Diese ungeheure Vielfalt der Korruption unter den Aspekten von Erscheinungsform, Ursachen und Rahmenbedingungen sowie Folgen hat schnell etwas Lähmendes für denjenigen, der sich absichtsvoll, sei es primär wissenschaftlich oder mit einem unmittelbaren pragmatischen Anliegen, den Phänomen der Korruption nähert. Was als Annahme über die Ursachen von Korruption in der einen Branche plausibel erscheint, wird von Beobachtungen in einer anderen in Frage gestellt. Für einen Fall von negativen allokativen Folgen von Korruption findet der international beobachtende Ökonom zwei Fälle positiver Allokationswirkung. Die Widersprüchlichkeit der Ergebnisse, die sich im Vergleich der unterschiedlichen Ausprägungen innerhalb einer Kategorie ergeben kann, lässt die Frage aufkommen, in wie weit es überhaupt sinnvoll ist, Korruption im Allgemeinen zu analysieren und zu bewerten. Und doch bietet gerade diese Situation einer

[1] Dieser Beitrag basiert auf einer Reihe von Vorträgen, die der Verfasser in Zusammenarbeit mit den Herausgebern dieses Bandes, Verena von Nell und Matthias Vollet, im Herbst 2002 und Frühjahr 2003 im Rahmen von Kooperationen des „Forum Philosophie und Wirtschaft e.V." mit der FH Wiesbaden sowie dem VDI gehalten hat. Ausgewählte Literaturverweise wurden ergänzt.

in sich scheinbar widersprüchlichen Vielfalt von Ausprägungen methodisch fruchtbare Ansatzpunkte. So fordert und ermöglicht die breite Vielfalt nämlich zunächst eine sinnvoll reduzierte und abstrakte Definition von Korruption, die sich auf die strukturellen, kontextunabhängigen Merkmale aller Erscheinungsformen beschränkt. Auf der Basis dieser Strukturdefinition lassen sich in einem zweiten Schritt wiederum beliebig differenzierte Kriterien entwickeln, mit deren Hilfe kontextabhängige Korruptionsaspekte unterschieden werden können.

Die auf der Ebene der allgemeinen Definition identifizierten notwendigen Elemente und ihre systematischen Beziehungen untereinander können dabei den roten Faden für die Entwicklung eines Systems kontextabhängiger Aspekte abgeben. Das heißt, dass sie sowohl die möglichen Kategorien, nach denen differenziert werden sollte, nahe legen als auch die Unterscheidungskriterien, mittels derer innerhalb einer gewählten Kategorie unterschieden werden kann, an die Hand geben. Ein Beispiel: Die allgemeine Definition von Korruption enthält das Element eines Tauschs zwischen Agenten und Klienten. Die Frage nach dem Anreiz zu solch einem Tausch führt aber ganz unmittelbar zur Unterscheidung von allgemeinen Anreizen, die als anthropologisch konstant für einen jeden Menschen unabhängig von der betreffenden gesellschaftlichen Ordnung unterstellt werden können, und solchen Anreizen, deren Existenz erst aus der besonderen politischen und wirtschaftlichen Rahmenordnung hervorgeht. Das charakteristische Element des Tauschs führt also zur Einführung einer Unterscheidung nach politischen Rahmenbedingungen und gibt als weiteres Unterscheidungskriterium die Frage nach systemspezifischen Anreizen vor.

Dieses Vorgehen, mit dem die empirisch feststellbare Vielfalt von Korruption gleichsam systematisch eingeholt werden soll, erweist seine wirklichen Vorteile insbesondere bei der Bewertung der gesellschaftlichen Auswirkungen von Korruption und in der Folge auch bei den Fragen nach dem „Ob“ und „Wie“ der Korruptionsbekämpfung. Indem es auf eine systematische Genese möglicher Kontextunterscheidungen bedacht ist, wird es bei der Bewertung der Auswirkungen von Korruption Sorge dafür tragen, dass die Hierarchie von möglichen Betrachtungsebenen angemessen berücksichtigt wird. Selbst die unmittelbar positiven allokativen oder distributiven Folgen von Korruption in einem gegebenen wirtschaftlichen System können in diesem Sinne z.B. als qualifizierter Hinweis auf mögliche Defizite der entsprechenden Rahmenordnung, den Korruption als Symptom dieser Defizite bietet, interpretiert werden. Folgerichtig wird bei der Bewertung von Korruptionsauswirkungen die Korrelation von Korruption und gesellschaftlicher, d.h. politischer und wirtschaftlicher, Rahmenordnung als allgemeinstem Bezugsrahmen betont werden, wobei sowohl die Frage nach den Grundwerten dieser Ordnungen als auch die

Frage nach der Praxis ihrer Durchsetzung zu berücksichtigen ist.[2] Bei der Suche nach möglichen Strategien der Korruptionsbekämpfung und -prävention erweist sich eine Systematik der Kontextabhängigkeiten, die auf den strukturellen Gemeinsamkeiten von Korruption aufbaut, insofern als hilfreich, als sie gezielt auch auf z.B. branchen- oder gesellschaftsspezifische Ansatzpunkte aufmerksam machen kann. Das bedeutet zugleich, dass, parallel zur Bewertung der gesellschaftlichen Auswirkungen, Bekämpfungsmaßnahmen auf der angemessenen Interventionsebene angesiedelt werden und Korruption dort, wo sie ein Symptom allgemeineren Systemversagens ist, auch als solches angegangen wird.

Auch dieser Aufsatz geht daher von der Darstellung einer strukturellen Definition von Korruption aus. In einem zweiten Schritt soll die Interessenkonstellation in dem dreistelligen Verhältnis von Prinzipal, Agenten und Klienten, das dem korrupten Arrangement notwendig zugrunde liegt, weiter untersucht werden. Dabei wird zwischen solchen Anreizen oder Interessen differenziert, von denen bei Korruption ganz allgemein, d.h. kontextunabhängig, ausgegangen werden kann, und solchen, die sich aus den jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ergeben und in Rücksicht auf diese Bedingungen in unterschiedlichen politischen Systemen auch ganz unterschiedliche Relevanz und Bedeutung haben können. Diese Differenzierung eröffnet zugleich die Möglichkeit, allgemeine und systemspezifische Ansätze der Korruptionsbekämpfung zu unterscheiden, bzw. letztere ausgehend von systemtypischen Parametern gezielt zu entwickeln. Für den Fall von öffentlicher Korruption in hoch institutionalisierten Demokratien mit marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnung wird im Anschluss eine Betrachtung derjenigen gegebenen Interessenkonstellation vorgenommen, die für die Suche nach systemspezifisch angemessenen Ansatzpunkten der Bekämpfung und Prävention von Korruption in Gesellschaften dieses Typs von Interessen sind. Abschließend sollen bekannte Instrumente der Unternehmensethik dahingehend untersucht werden, wie sie unter Voraussetzung des bis dahin entwickelten Verständnisses für die Korruptionsbekämpfung eingesetzt werden können.

---

[2] Die angesprochene Hierarchie von möglichen Betrachtungsebenen wird wiederum abhängig vom Interesse bzw. der wissenschaftlichen Fragestellung sein. Geht es um die Bewertung der Auswirkungen von Korruption, erscheint die Ebene der gesellschaftlichen Rahmenordnung als umfassender und damit letztlich verbindlicher Bezugsrahmen. Fragt man hingegen nach den Ursachen für Korruption, wird die anthropologische Ebene die grundlegendsten Hinweise geben können, die auf einer weniger fundamentalen Ebene von bspw. branchentypischen Ursachen ergänzt werden können. Bei der Frage nach der Bekämpfung von Korruption wird sich ein pragmatischer Vergleich aller möglichen Interventionsebenen und ihrer Wechselwirkungen empfehlen.

Die charakteristischen Merkmale öffentlicher Korruption

Gängiger Ausgangspunkt der Beschreibung von Korruption ist ihre Definition als „Missbrauch staatlicher Macht für private Zwecke des Amtsinhabers".[3] Diese Definition bezieht sich, indem sie vom Missbrauch staatlicher Macht ausgeht, auf den Bereich der öffentlichen Korruption, der auch im weiteren Verlauf dieses Aufsatzes Gegenstand der Betrachtung sein soll. Sie ist in einem ersten Punkt zum besseren Verständnis weiter zu entfalten, in einem zweiten Punkt aber ergänzungsbedürftig:

1. Wenn der Missbrauch durch einen Amtsinhaber ausgeübt wird, liegt es nahe, den korrupten Vorgang als ein dreistelliges Verhältnis von Prinzipal, Agenten und Klienten zu explizieren. Eine in diesem Sinne ausführliche Definition legt beispielsweise Markus Dietz seinen Arbeiten zur Korruption zugrunde. Sie soll daher auch im Folgenden als Grundlage dienen:

> „Ein korrupter Vorgang kann dann wie folgt beschrieben werden: Der Agent, dem durch einen Vertrag mit dem Prinzipal systematisch besondere Entscheidungs- oder Handlungsspielräume eingeräumt sind, handelt oder entscheidet im Rahmen dieser Möglichkeiten regelwidrig und erhält dafür vom Klienten, der von dem Regelverstoß profitiert, eine Gegenleistung."[4]

Eine Ergänzung dieser Definition besteht 2. in der expliziten Charakterisierung des Vorgangs als heimlich. Das heißt, dass der Amtsmissbrauch des Agenten gegenüber dem Prinzipal verheimlicht wird. Diese gängige Ergänzung soll hier zu den relevanten Merkmalen von Korruption gezählt werden. Empirisch in den meisten Fällen gegeben und von daher ein nahe liegendes Kriterium, kann das Merkmal der Heimlichkeit zur Abgrenzung der Korruption von Arten der Amtsausübung dienen, die in Duldung oder sogar mit Unterstützung des Prinzipals geschehen, sich aber aus der Perspektive des Klienten von Korruption im engeren Sinne nicht signifikant unterscheiden. Was für den Klienten als korrupte Bestechlichkeit und Bereitschaft zur Vorteilsannahme erscheint, vom Prinzipal aber aus eigenem Interesse oder systemimmanenten Rücksichten gedeckt wird, sollte von Korruption gesondert als prinzipieller Defekt der politischen Rahmenordnung und damit als eigenes Problem angesehen werden.[5]

---

[3] S. z.B. Ingo Pies S.44 in diesem Band. Die klassische Definition der öffentlichen Korruption als „mißbräuchliche Inanspruchnahme eines öffentlichen Amtes für private Zwecke" findet sich aber in fast allen Begriffserklärungen von Korruption.

[4] Markus Dietz, Korruption – Eine institutionenökonomische Analyse, Berlin 1998, S.29.

[5] Wenn Pies, S.46 in diesem Band, davon ausgeht, dass im Fall der Belastungskorruption Deckung durch vorgesetzte Instanzen gegeben sein muss, verschiebt sich die Forderung nach vorausgesetzter Heimlichkeit vor dem Prinzipal in die nächst höherer Hierarchiebene. Für Pies' Unterstellung einer Beteiligung von hierarchisch zwischen geordneten Mitwissern spricht die Beobachtung, dass die Strafverfolgung immer wieder auch Beamte auf der Ebene von Abteilungsleitern in Korruptionsstraftaten involviert findet. S. Ernst-Heinrich Ahlf, Abbildung „Verteilung der Nehmer nach Funktion" in diesem Band S.171.

Eine verallgemeinerte Auslegung findet diese Definition, indem wir den Begriff des Amtsmissbrauchs nicht darauf einschränken, dass eine Übertretung des im Rahmen des Prinzipal-Agenten-Vertrags festgesetzten diskretionären Spielraums vorliegen muss, sondern bereits die Beeinflussung der Entscheidungen des Agenten innerhalb des vertraglichen Rahmens als Missbrauch gekennzeichnet wird. Diese Ausdehnung des Missbrauchbegriffs findet im deutschen Strafrecht ihre Entsprechung in der strafrechtlichen Verfolgung sowohl von Bestechung und Bestechlichkeit als auch bereits der Vorteilsgewährung bzw. Vorteilsannahme. Auch Dietz berücksichtigt diese Verallgemeinerung in seiner Grundlegung des Korruptionsbegriffs:

> „Die Leistung des Agenten im Rahmen dieses Tausches ist der Verstoß gegen eine im Vertrag mit dem Prinzipal festgelegte Regel, zu dem der Agent seine Position nutzt. Im einfachen Fall liegt der Regelverstoß in einer Überschreitung des dem Agenten vertraglich zugestandenen diskretionären Handlungsraums. Als Regelverstoß ist es jedoch ebenso anzusehen, wenn der Agent sich in seiner Aktion durch das vom Klienten bezahlte Bestechungsgeld beeinflussen lässt, ohne dass der Prinzipal dem zugestimmt hätte (oder seine Zustimmung ohne weiteres vorausgesetzt werden könnte).“[6]

Das Vorhandensein eines Prinzipal-Agenten-Verhältnisses sowie das Tauschgeschäft zwischen Agenten und Klienten, das eine Verletzung der Prinzipal-Interessen beinhaltet und daher in Heimlichkeit geschehen muss, gehören also zu den charakteristische Merkmalen aller Erscheinungsformen von Korruption.[7] Im Fall von öffentlicher Korruption handelt es sich beim Prinzipal um Staatsmacht, wie sie von rechtsstaatlichen Institutionen hierarchischer Instanzen vertreten wird.

Allgemeine im Gegensatz zu systemspezifischen Einflussgrößen

Nach obiger Definition kann Korruption als Tauschgeschäft im beiderseitigen Interesse von Agenten und Klienten verstanden werden. Dies gilt sowohl in Fällen, in denen ein Agent sein Anbietermonopol (etwa die Vergabe einer Genehmigung) gegenüber einem Klienten missbraucht, der nur bedingt Einfluss auf das Korruptionsarrangement hat, als auch in Fällen, in denen ein Agent als Nachfrager (einer Ware oder Dienstleitung) ein korruptes Arrangement mit Klienten als möglichen Anbietern aushandelt. Das bedeutet aber, dass die für jedes institutionelle Arrangement übliche Betrachtung von Anreizstrukturen sowie Informationsbedingungen ein auch für die Analyse von Korruption hilfreiches Schema darstellt. [8]

---

[6] Dietz a.a.O., S.39.

[7] Auch wenn Dietz explizit von einem institutionenökonomischen Ansatz aus argumentiert, ist die Gültigkeit und Rationalität seiner Definition nicht auf dieses Theoriegebäude eingeschränkt. Die von Dietz verwendeten Merkmale decken sich z.B. prinzipiell auch mit der Definition von Kurt Schmidt in diesem Band.

[8] Es stellt sich die Frage, inwieweit ein korruptes Arrangement selbst als Institution verstanden werden kann. Problematisch für eine solche Auslegung ist der Umstand, dass Korruption nicht als Lösung einer Dilemmastruktur aufgefasst werden kann. Sie beruht vielmehr auf der asymmetrischen Situation des

Die besondere Situation des korrupten Arrangements besteht darin, dass seine Gründung nur im gegebenen Rahmen einer übergeordneten Institution[9], als deren Bevollmächtigter der Prinzipal den Klienten mit Vollmachten ausgestattet hat, möglich ist. Ungeachtet der Tatsache, dass sowohl Agent als auch Klient Vorteile vom korrupten Tauschgeschäft haben, entsteht das vollzogene korrupte Arrangement nicht als ein von allen Beteiligten gewolltes Instrument zur Ermöglichung von Kooperationsgewinnen, sondern als ein asymmetrisches Geschäft auf der Basis der Monopolmacht des Agenten gegenüber dem Klienten. Überall da, wo ein Prinzipal-Agenten-Verhältnis vorliegt, ist also Korruption auf Initiative des Agenten hin möglich. Und da Korruption dem Agenten privates Rent-Seeking ermöglicht, besteht auch immer ein Anreiz zur Korruption. Dies gilt mit der Mächtigkeit menschlicher Grundverfassung unabhängig von der jeweiligen politischen oder wirtschaftlichen Rahmenordnung, was durch die zeitlose und grenzüberschreitende Präsenz des Phänomens bestätigt wird. Die Häufigkeit und Schwere, mit der Korruption auftritt, wird unter diesem Aspekt wesentlich davon abhängen, in welchem Verhältnis die Opportunitätskosten der Kooperation mit dem Prinzipal und der aus der Kooperation zu erwartende Nutzen stehen. Die Höhe der möglichen Bestechungsgelder[10], die Attraktivität des Dienstverhältnisses, die Strafen bei Aufdeckung des Regelverstoßes und deren Wahrscheinlichkeit sind hierbei maßgebliche Faktoren. Die meisten der bekannten Strategien und Instrumente zur Korruptionsbekämpfung und -prävention – etwa die Verschärfung strafrechtlicher Regelungen, die Intensivierung der Strafverfolgung, aber auch das Anheben von Beamtenbezügen – rekurrieren auf solche allgemeine Merkmale der Anreizkonstellation von Korruption.

Systematisch abhängig von den jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Rahmenordnungen können hingegen folgende Aspekte des korrupten Arrangements sein: 1. Welche Interessenkonstellation hinsichtlich eines möglichen korrupten Regelverstoßes besteht zwischen Prinzipal und Agenten? 2. Welcher Art Vorteile hat der Klient, und wie wertvoll sind diese für ihn? 3. Welcher Art und Wirksamkeit sind bereits bestehende Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung?

Machtbesitzes des Agenten gegenüber dem Klienten. Auch in der Frage nach den Kosten muss differenziert werden, da je nach Konstellation die Kosten für den Klienten schädigend hoch sein können. (Zum ökonomischen Institutionenbegriff vgl. Andreas Homann und Karl Suchaneck: Ökonomik: Eine Einführung, Tübingen 2000, S.118).

[9] Z.B. die Prinzipal-Institution „Bauaufsichtsamt“, deren Dienstherr letztlich durch einen Gesellschaftsvertrag legitimiert ist.

[10] Die absolute Höhe der durchsetzbaren illegalen Renten für den Agenten wird selbstverständlich von den jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungen abhängen. Die Korrelation „Höhe der Gegenleistung des Klienten“ – „Wahrscheinlichkeit korrupter Praktiken“ wird dennoch systemunabhängig gelten.

Der erste Aspekt thematisiert u.a. den für die Korruptionsbetrachtung systematisch wichtigen, z.T. fließenden Übergang von Korruption zu denjenigen o.g. Amtspraktiken, die für den Klienten von Korruption nicht signifikant zu unterscheiden sind, jedoch vom Prinzipal geduldet oder sogar erwünscht sind. Er gibt aber auch schon wesentliche Hinweise für eine mögliche Bekämpfung von Korruption, insofern er die Rolle des Prinzipals, bei dem naturgemäß Eigeninteresse und Interesse an Korruptionsbekämpfung am stärksten kongruieren, kritisch untersucht.

Der zweite Aspekt macht es möglich, die allgemeine Frage nach der Art und Stärke der korruptionsfördernden Anreize, insbesondere aber die Frage nach dem Wert des Regelverstoßes für den Klienten systemspezifisch differenziert zu beantworten.[11] Dabei ist vorausgesetzt, dass Korruption auch ein Symptom für systemspezifische Defizite sein kann: Die bestehende politische Ordnung und die etablierten Institutionen können Interessen des Klienten auf legale Weise nicht oder nicht effektiv befriedigen. Entweder wird dem Klienten ein Gut (z.B. eine Ausreisegenehmigung), dessen Tabuisierung im Rahmen eines Gesellschaftsvertrags er nicht zustimmen würde, gänzlich vorenthalten, so dass das korrupte Angebot, dass der Agent aus seiner Monopolmacht heraus aus Eigeninteresse macht, der einzige Weg zur Befriedigung des Klienteninteresses darstellt. Oder die Bedienung seiner Interessen (z.B. die Erteilung einer Baugenehmigung) erfolgt in einer solch ineffizienten Weise, dass der Klient zur Beförderung seines Anliegens zur Aufwendung zusätzlicher Kosten bereit ist.[12] Beide Beispiele lassen bereits erahnen, dass sich systemspezifische, über die o.g. allgemeinen Strategien hinaus reichende Ansatzpunkte zur Korruptionsbekämpfung, entwickeln lassen.

Der dritte Aspekt bezieht die grundlegende Frage nach der kontextabhängigen Effektivität unterschiedlicher staatlicher Sanktionen wie z.B. Verbote, Aufklärung oder die Schaffung wirtschaftlicher Anreize auf das Problem der Korruption.

Die Analyse von Korruption und ihrer spezifischen Ursachen – im Sinne von systemspezifischen Anreizen – wird damit auch zu einem Instrument der Diagnose von Akzeptanz und Effizienz politischer Ordnungen. Selbstverständlich erhält somit auch die

[11] Spezifische Anreize für den Klienten lassen sich auch unter anderen systematischen Kategorien festmachen. So z.B. branchentypische Parameter (der Preisbildung oder der Wettbewerbssituation), wie sie u. a. in der Bauwirtschaft vorliegen und wie sie zu branchenbezogenen Anti-Korruptionsstrategien genutzt werden. Siehe hierzu z.B. Peter Ulrich, Josef Wieland, Hrsg., Unternehmensethik in der Praxis: Impulse aus den USA, Deutschland und der Schweiz, Bern, Stuttgart, Wien 1998, S.121-194.

[12] Davon unbeschadet bleiben die Monopolmacht und das Eigeninteresse des Agenten, der dem Klienten im Fall unverzichtbarer Güter einen Tausch aufzwingen kann. Die maximale Höhe der Agentenrente wird aber immer davon abhängen, welche Güter vorenthalten sind oder wie ineffektiv die entsprechende Institution arbeitet.

Bewertung der gesellschaftlichen Auswirkungen von Korruption oder besser gesagt die Bewertung ihrer gesellschaftlichen Relevanz weitere systemspezifische Aspekte. Eine systematische Analyse dieser Faktoren und ihr Vergleich zwischen beispielsweise Entwicklungsländern, Transformationsländern, Marktwirtschaftlichen Demokratien und hoch entwickelt autoritären Gesellschaften kann im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden. Hier sei zur Veranschaulichung nur eine mögliche Konstellation, wie sie in Entwicklungsländern typisch ist, dargestellt. Im weiteren Verlauf sollen dann die Bedingungen in marktwirtschaftlichen Demokratien weiter untersucht werden, da die am Ende dieses Beitrags vorgestellten Instrumente der Korruptionsbekämpfung und -prävention ebenfalls auf diese gesellschaftlichen Systeme zugeschnitten sind.

Beispiel Entwicklungsland

Die Situation für den Amtsträger auf den unteren operativen Ebenen (Agenten) ist in vielen Fällen von einer nur schwach ausgeprägten formalen Institutionalisierung des Prinzipal-Agenten-Verhältnisses bestimmt. Das heißt, dass der spezielle vertragliche Rahmen unpräzise formuliert und dass der Informationsstand des Agenten bezüglich relevanter gesetzlicher Regeln ungenügend ist. Die materielle Versorgung aus dem Dienstverhältnis ist oftmals nur gerade ausreichend oder ebenfalls ungenügend. Diese Situation zwingt den Agenten mehr oder weniger, zur Sicherung des eigenen Einkommens private Gebühren zu erheben, sich also zumindest der Vorteilsannahme schuldig zu machen.

Zur Interessenkonstellation Prinzipal-Agent[13]: Die sich etablierende Praxis der Vorteilsannahme durch den Agenten kann für den Prinzipal durchaus vorteilhaft sein: Die administrativen Lohnkosten bleiben gering; für den Agenten besteht ein permanenter Anreiz, überhaupt zu arbeiten; die informelle Ordnung erweitert den eigenmächtigen Spielraum insb. des Prinzipals. Dass eine solche Praxis vom Prinzipal geduldet oder sogar befördert wird, ist keine Seltenheit. Wo in solchen Fällen Korruption aufhört und eigentlich von mangelnder Formalisierung einer Institution die Rede sein müsste, wird von Fall zu Fall verschieden sein.[14] Insbesondere aber wird die Frage nach den

[13]Wenn in dem folgenden Beispiel und in den weiteren Überlegungen zur Situation in öffentlichen Organisationen vom „Prinzipal" die Rede ist, ist damit im engeren Sinne der Leiter einer Behörde bzw. sein vorgesetzter Dienstherr aus Administration oder Politik gemeint, der durch einen wie immer formulierten Gesellschaftsvertrag legitimiert als Bevollmächtigter im Verhältnis zu den Agenten seiner Organisation wiederum unmittelbare Prinzipalfunktion innerhalb eines Delegationsverhältnisses einnimmt.

[14]Hier erhebt sich die Frage, inwieweit das Kriterium der Heimlichkeit noch zutrifft. Es kann im Interesse des Prinzipals liegen, Heimlichkeit des Vorgangs zu unterstellen, um damit seine Verantwortlichkeit für mögliche Willkür des Agenten, die in diesem nur schwach formalisierten Verhältnis immer möglich ist, zu reduzieren. Der Autor plädiert dafür, das Kriterium der Heimlichkeit, die im Interesse des Agenten liegt, als notwendiges Merkmal von Korruption aufrecht zu erhalten und Fälle, in denen keine Heimlich-

gesellschaftlichen Auswirkungen dieser Praxis notwendigerweise auf die generelle Frage nach der adäquaten Gestaltung von institutionellen Lösungen verweisen. Das Abschätzen allokativer oder distributiver Folgen der Korruption kann nur ein Teilaspekt der Betrachtung sein.

Zur Anreizsituation für den Klienten: Die beschriebene Situation der etablierten Vorteilsannahme durch den Agenten stellt für den Klienten eine praktikable Lösung seiner Anliegen dar. Er erhält die Leistung des Agenten zu einigermaßen kalkulierbaren Konditionen. Die Frage nach der Effizienz der wenig formalisierten Lösung im Vergleich zu einer strenger formalisierten wird für den Klienten nicht abzuschätzen sein. Der Nachteil, der Willkür des Agenten ausgesetzt zu sein, kann durch die zu unterstellende soziale Angemessenheit der erhobenen Gebühr kompensiert werden. Auch aus der Klientenperspektive werden also schnell Fragen aufgeworfen, die die Abschätzung der rein ökonomischen Folgen der korrupten Praxis übersteigen. Das Vorhandensein der korrupten Praxis verweist auf das Problem des Abwägens so genereller Güter wie der personenunabhängigen Gleichbehandlung, der Verlässlichkeit und Effizienz institutioneller Lösungen.

Aus beiden Betrachtungen geht hervor, inwieweit die Frage nach der Bewertung der gesellschaftlichen Folgen nicht ohne Rücksicht auf die politische Rahmenordnung und insbesondere auf den Grad der formalen Institutionalisierung der betreffenden Gesellschaft gestellt und beantwortet werden können. Doch das gilt genauso für das Problem der möglichen Bekämpfung von Korruption. Wer sind z.B. verlässliche Partner im Kampf gegen Korruption, wenn selbst der Prinzipal nicht uneingeschränkt an ihrer Eindämmung interessiert ist? Eine Überwindung des beschriebenen korrupten status quo unter Beibehaltung der gegebenen politischen Rahmenbedingungen ist angesichts der stabil vorteilhaften Interessenlage für alle drei beteiligten Parteien, und insbesondere auch für den Prinzipal, unwahrscheinlich. Ein pareto-superiorer Zustand ist unter diesen Bedingungen kaum zu definieren.[15]

---

keit vorliegt oder diese eher für den Prinzipals von Interesse ist, nicht als korruptes Verhalten des Agenten, sondern als vom Prinzipal legitimierte Amtsausübung anzusehen.

[15]Die Wahl dieser Beispielkonstellation soll nicht davon ablenken, dass es in Entwicklungs- und Schwellenländern Fälle von Korruption gibt, die in ihrer Struktur und Interessenlage ganz nach den Gesetzmäßigkeiten westlicher Industrienationen verlaufen. Das gilt insbesondere dann, wenn Beamte und Politiker auf höchster administrativer, exekutiver oder judikativer Ebene im Kontakt mit Wirtschaftsunternehmen und internationalen Finanzinstitutionen wie IWF und Weltbank ihre Machtposition zu privaten Zwecken missbrauchen. Hierbei stellt sich die Frage nach den Defiziten der politischen Rahmenordnung auf der Ebene der effektiven Kontrolle dieser Funktionsträger erneut.

Abstraktheit und Anonymität als Schwachstelle demokratischer, marktwirtschaftlicher Institutionen

Nachdem hier die Benennung systemspezifischer Korruptionsbedingungen und -anreize am Beispiel einer für Entwicklungsländer typischen Konstellation veranschaulicht wurde, sollen im Folgenden die typischen Bedingungen und Konstellationen in marktwirtschaftlichen Demokratien moderner Industrieländer betrachtet werden. Der Umweg über das Beispiel Entwicklungsland, in dem die Relevanz solcher systemspezifischer Randbedingungen ganz unmittelbar einleuchtet und auch in der Literatur weitgehend Berücksichtigung findet, sollte dabei die Aufmerksamkeit für die sicherlich nuancenreicheren Verhältnisse der Industriekultur schärfen. Dabei sollen im Rahmen dieses Aufsatzes systemspezifische Aspekte direkt auf ihre Relevanz für die Korruptionsbekämpfung hin untersucht werden.

Es kann hier nur kurz umrissen werden, welches Verständnis der charakteristischen Merkmale marktwirtschaftlich demokratischer Gesellschaftssysteme unterstellt ist. Die für die weitere Auslegung wesentlichen Aspekte sind die Ausbildung eines funktional ausdifferenzierten Systems, in dem erstens marktorientiertes Wirtschaften die Allokation und Distribution der Ressourcen gewährleistet und in dem zweitens öffentliche Institutionen von Staat und Recht einem befriedigenden sozialen Ausgleich Rechnung tragen. Mit dieser starken Institutionalisierung sozialer Funktionen geht auf der Ebene der sozialen Beziehungen eine Ablösung des persönlichen Vertrauens durch ein Institutionen- oder Systemvertrauen einher.[16] In den allgemeinen, öffentlichen sozialen Sphären von Wirtschaft, Recht, Verwaltung u.a. dominieren formale und zum Teil kodifizierte Normen als Mittel der normativen Steuerung. Diese korrespondieren mit einer Verpflichtung zur Achtung der ausgleichenden Funktion sozialer Institutionen. Persönliches Vertrauen und die Berufung auf gegenseitige Verpflichtung der Personen, die eine soziale Beziehung eingehen, müssen bereits als eine Grenzüberschreitung aus der Sphäre der Öffentlichkeit in den Privatraum angesehen werden. Das legitime Wirken informeller Normen und an persönliche, internalisierte Wertvorstellung gekoppelter Verhaltenserwartungen ist auf den sozialen Bereich der Privatheit beschränkt. Für den öffentlichen Raum ist damit ein Zustand der Universalisierung der Moral durch formale Institutionalisierung erreicht.

In der Frage nach der Bewertung der gesellschaftlichen Auswirkungen von Korruption, die hier zurückgestellt ist, sei nur kurz auf folgende Aspekte verwiesen, die nach

[16] Dietz a.a.O S.69 betont in diesem Zusammenhang den Übergang vom sozialen Prinzip der Reziprozität, wie es im unmittelbaren persönlichen Verhältnis gilt, zur Komplementarität, wie sie in stark ausdifferenzierten, institutionalisierten Systemen herrscht.

Auffassung des Autors eine grundlegende Stärkung der Korruptionsbekämpfung auf alle Fälle als wünschenswert erscheinen lassen.

Korruption schädigt erstens das Ansehen staatlicher Institutionen und bedroht damit etablierte politische Lösungsmechanismen. Auch wenn ihr Vorhandensein Hinweise auf die Reformbedürftigkeit mancher Institutionen geben kann, ist sie kein akzeptables Mittel staatsbürgerlichen Agierens. In den Fällen, in denen durch Korruption die Bewirtschaftung öffentlicher Mittel beeinflusst wird – etwa durch die Manipulation von Ausschreibungen – findet darüber hinaus zweitens eine Verzerrung von Wettbewerbsbedingungen statt, die für eine Marktwirtschaft keinesfalls wünschenswert ist. Die unmittelbaren sowie die externen Kosten, die die genannten Faktoren provozieren und die bis zu einer grundlegenden und produktivitätshemmenden Schwächung des Gerechtigkeitsgefüges und der Leistungsbereitschaft reichen, müssen als erheblich eingeschätzt werden. Korruption ist in Deutschland also aus gutem Grund verboten. Die Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention beziehen sich daher wenigstens auf alle solche Fälle von Korruption, die das deutsche Recht unter Strafe stellt.[17]

Als Leitfaden der folgenden Betrachtung sollen die o.g. drei Fragen bezüglich der systemspezifischen Aspekte von Korruption dienen.

1. Welche Interessenkonstellation hinsichtlich eines möglichen korrupten Regelverstoßes besteht zwischen Prinzipal und Agenten?

Anders als im Fall von Entwicklungs- oder Transformationsländern kann es im demokratischen Staat kein systematisches Interesse des Prinzipals geben, Korruption zu fördern oder ihre Bekämpfung zu behindern.[18] Die Institution, die er als Dienstvorgesetzter repräsentiert, und damit auch der Vertrag, der zwischen ihm und dem Agenten besteht, stellt den gesellschaftlich vereinbarten Status der Lösung einer wie auch immer gearteten gesellschaftlichen Aufgabe dar. Dieser Lösung ist er verpflichtet und möglichen Reformbedarf der Institution kann er nur im Rahmen der gegeben demokratischen Handlungsspielräume umsetzen. Dieser Status prädestiniert den Prinzipal – stellvertretend in Person des Behördenleiters bzw. eines Vertreters der jeweils übergeordneten Dienstaufsichten – zum Hauptakteur im Kampf gegen Korruption. Die feste formale Etablierung der demokratischen Institutionen bietet in der Funktion und Person des

[17]Vgl. z.B. die Übersicht von Michael Hettinger in diesem Band.

[18]Es bleibt allein der mögliche Anreiz, unter Aufgabe seiner Prinzipalfunktion und als Partner des Agenten selbst private Rendite aus korrupten Vorgängen zu ziehen. In diesem Fall vertritt die nächste Ebene der Dienstaufsicht die eigentliche Prinzipalrolle.

Prinzipals eine verlässliche Instanz in der Abwehr solcher Verstöße, die Ansehen und Selbstverständnis der Institutionen gefährden. Im Folgenden seien daher auch nur diejenigen Ansätze weiter verfolgt, die sich für die Umsetzung von Anti-Korruptionsstrategien in Verantwortung des Prinzipals bzw. seiner Repräsentanten fruchtbar machen lassen.

Eine grundsätzliche Schwächung der Wirksamkeit dieser Instanz besteht in der notwendigerweise zurückgenommenen persönlichen Präsenz des Institutionenleiters als Träger und Adressat sozialer Verhaltenserwartungen. Vor dem Hintergrund einer systembedingt anonymen Institutionenkultur, die ihren Niederschlag in Ausbildung und Dienstverständnis findet, wird die personale Repräsentation und Akzeptanzstärkung der Prinzipalfunktion weder gezielt eingesetzt noch evaluiert und weiter entwickelt. Die von Agenten eingeforderte Loyalität bleibt mehr oder weniger gänzlich ein Appell an ein dem System komplementärer Ausgleichsmechanismen verpflichteten Dienstverständnis[19] – eine, angesichts der ganz sinnfälligen Versuchung der privaten Vorteilsnahme durch korruptive Praktiken, sehr abstrakte Instanz.

2. Welcher Art Vorteile hat der Klient, und wie wertvoll sind diese für ihn?

Die in demokratischen, marktwirtschaftlichen Systemen üblichen Fälle von öffentlicher Korruption wie das Erlangen von Wettbewerbsvorteilen (Beeinflussung von Ausschreibungen, illegale Informationsbeschaffung), den unberechtigten Zugang zu Gütern, die Einflussnahme auf gerichtliche Entscheidungen, das Beschleunigen von Verfahren u.ä. verweisen nicht in erster Linie auf systematische Mängel der politischen und wirtschaftlichen Rahmenordnung.[20] Sie sind viel eher, wie der prinzipielle Anreiz zur Korruption des Agenten, auch aus Klientensicht auf ganz allgemeine Vorteilskalkulationen zurückzuführen.

Die Beobachtung, dass Bestechungsgeld zur Beschleunigung regulärer Verfahren eingesetzt werden und insofern als ein Indiz für die mangelnde Effektivität der Verwaltung genommen werden kann, darf weder als Symptom noch als Ansatzpunkt zur Korruptionsbekämpfung überinterpretiert werden. Das allgemeine Anliegen, administrative Verfahren durch Vereinfachung von Verwaltungsvorschriften und Gesetzen und durch Produktivitätssteigerung in den Bearbeitungsverfahren effektiver zu machen, sollte unbestritten von allen verantwortlichen Kräften vorangebracht werden. Die Wahrschein-

---

[19]Natürlich ist die Verletzung dieser Pflicht gesetzlich und vertraglich sanktioniert und somit anreizbelegt. Zum besonderen Status dieser Sanktionen s. u. 3. .

[20]Das gilt natürlich auch für alle Fälle der Erhebung von zusätzlichen privaten Gebühren auf reguläre Behördenleistungen, die allein Ausdruck der von Eigeninteresse geleiteten Ausnutzung der Monopolmacht des Agenten sind.

lichkeit, dass damit auch Fällen von Korruption vorzubeugen sei, ist aber sehr begrenzt. Solange der Anreiz für den Agenten groß genug ist, kann er jegliches Verfahren, so optimiert es auch konzipiert ist, gezielt so blockieren, dass wieder ein Interesse des Klienten zum korrupten Tauschgeschäft besteht.

Die Perspektive auf das Klienteninteresse ist speziell unter marktwirtschaftlichen Bedingungen allerdings insofern aufschlussreich, als modellhaft argumentiert werden kann, dass durch die mit Korruption einhergehenden Kosten und die Wettbewerbsverzerrung mit langfristig negativen Einflüssen auf die Wettbewerbsfähigkeit von an Korruption beteiligten Unternehmen zu rechnen ist.[21] Unter diesen Voraussetzungen kann es also auch aus Sicht des Unternehmens Anreize geben, aus dem korrupten Tausch auszusteigen. Auch der Klient ist also ein möglicher Akteur im Rahmen der Korruptionsbekämpfung in wettbewerblich orientierten Wirtschaftssystemen.[22] Auf eine Vertiefung dieses Bekämpfungsansatzes sei hier allerdings zu Gunsten der weiteren Verfolgung der „Prinzipal"-Strategien verzichtet.[23]

3. Welcher Art und Wirksamkeit sind bereits bestehende Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung?

Die Fälle öffentlicher Korruption, die ausgehend von der o.g. Definition wenigstens im Verstoß des Agenten gegen eine im Vertrag mit dem Prinzipal festgelegte Regel bestehen, sind nach deutschem Recht eindeutig strafbar. Im Entdeckungsfall drohen Beteiligten strafrechtliche, dem Agenten darüber hinaus disziplinarische Konsequenzen.[24] Ein wesentliches Mittel rechtsstaatlicher Ordnungen wird also mit dem Ziel eingesetzt, den als allgemein vorhanden zu unterstellenden Anreiz zum korrupten Tauschgeschäft bei Agenten und Klienten mit hohen Gegenanreizen unattraktiv zu machen.

Es liegen inzwischen vielfach bestätigte Hypothesen darüber vor, wieso diese Strafandrohung nicht ausreicht, um die Kosten-Nutzen-Kalkulation des Agenten zugunsten der Loyalität mit dem Prinzipal ausfallen zu lassen. Aus den Beobachtungen, die B. Bannenberg zusammenstellt, seien hier wiederum nur diejenigen zitiert, die den Kompetenzbereich des Prinzipals betreffen:

---

[21] Siehe z.B. Dietz (a.a.O. S.57–69) der sich ausführlich Untersuchung widmet, welche langfristigen Anreize zur Aufgabe der Korruption sowohl für den Agenten als auch den Klienten bestehen.

[22] Die Initiative eines Selbstverpflichtungsprogramms der Bayerischen Bauwirtschaft ist ein Beispiel solcher aus Klientenperspektive initiierter Anti-Korruptionsmaßnahmen. Vgl. EthikManagement System für die Bauwirtschaft in Deutschland, in: Ulrich, Wieland 1998.

[23] Dietz entwickelt sogar eine Argumentation, in der ein aus Klienten- und Agentenperspektive paretosuperioren Zustands nach Ausstieg aus der Korruption formuliert werden kann. Im Vergleich zu den bislang bei weitem noch nicht ausgeschöpften Versuchen, die „Prinzipal"-Strategien der Korruptionsbekämpfung umzusetzen, scheint die Umsetzung dieser Strategien jedoch deutlich voraussetzungsreicher. S. Dietz 1998, S.69.

[24] Vgl. Hettinger in diesem Band.

- Keine Abschreckung durch Strafandrohung
- Geringe/keine Entdeckungswahrscheinlichkeit
- Geringe Anzeigewahrscheinlichkeit
- Keine wirksame Kontrolle in der Hierarchie des öffentlichen Dienstes
- Verdachtsmomenten in ... Verwaltungen wird nicht nachgegangen
- Verhaltensrichtlinien und Verbote bleiben abstrakt [25]

Welchen systemspezifischen Hintergrund haben diese Aspekte? Sie sind bis zu einem gewissen Grade typisch für die Grenzen der Wirksamkeit von Sanktionen in regelgeleiteten, anonymen Gesellschaften. Die Strategie moderner Gesellschaften, die Kooperation der Individuen untereinander durch die Formulierung und Kodifizierung von Regeln und die gleichzeitige Sanktionierung von Regelverstößen formal zu institutionalisieren und damit zu universalisieren, entlastet zwar den einzelnen von der Aufgabe individueller, situativer moralischer Urteile, verlangt von ihm allerdings prinzipiell die Leistung der Regelkonformität auch gegen seinen unmittelbaren Vorteil. Die moderne Gesellschaft muss darauf vertrauen, dass diese Konformität auch unter den Bedingungen unvollständiger Kontrolle und Ahndung von Regelverstößen aus Einsicht in die zeitlich gemittelten Vorteile dieser Strategie für alle Beteiligten geleistet wird.[26] Erfahrungsgemäß stellt der Appell an diese Einsicht eine Überforderung des Individuums u.a. in solchen Bereichen dar, in denen die Folgen des eigenen Regelverstoßes, also die Schädigung anderer durch die regelwidrige Vorteilsnahme, nicht unmittelbar erfahrbar wird und gleichsam abstrakt bleibt. Kommt zu dieser Abstraktheit der Folgen des Regelverstoßes noch eine geringe Entdeckungs- oder Strafverfolgungswahrscheinlichkeit hinzu – etwa in all den Fällen in denen die entsprechenden Kosten prohibitiv hoch würden – kann sich eine Häufung des Verstoßes bis zu seiner Habitualisierung einstellen.[27] Typische Fälle solcher habitualisierten Regelverstöße sind die Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und eben zumindest der Einstieg in die Korruption. Die nachträgliche gesellschaftliche Rechtfertigung dieser Habitualisierung – immerhin erhält sich also das kollektive Bedürfnis solcher Rechtfertigung – findet in Form der Qualifikation dieser Verstöße als so genannte Kavaliersdelikte statt.

---

[25]S. Bannenberg in diesem Band S.127.

[26]Das Zugeständnis großer Handlungsspielräume unter bloß beschränkten Kontrollmöglichkeiten ist ja eines der Leistungsmerkmale hoch entwickelter Institutionen und kann ohne die Inkaufnahme erheblicher Effektivitätsverluste auch nicht aufgegeben werden.

[27]Die bloße Unwahrscheinlichkeit einer Entdeckung reicht zur Habitualisierung von Verstößen offenbar nicht aus. Die Relevanz von Delikten, deren Strafverfolgung ebenso unwahrscheinlich, deren schädigende Wirkung allerdings offenbarer sind (Sachbeschädigungen, Diebstähle), müsste sonst derjenigen der genannten Probleme wie Steuerhinterziehung gleichkommen. Die Abstraktheit der schädlichen Wirkung scheint hierbei von wesentlicher Bedeutung. Die juristische Charakterisierung der Korruption als „Opferloses Kontrolldelikt" (s. z.B. Bannenberg in diesem Band S.123) trägt diesem Umstand für den gemeinen Menschenverstand irreführend Rechnung.

Genau diese Situation bietet sich dem Agenten im Rahmen seines möglichen korrupten Tauschgeschäfts. Die Sachlage mag juristisch eindeutig sein, die eingeforderte Regelkonformität qua Einsicht wird jedoch vielfältig untergraben. Die Instanz, an der sich das Bekenntnis zur prinzipiellen Regelkonformität in Gestalt dienstlicher Loyalität konkretisieren könnte, bleibt wie oben bereits angedeutet ungreifbar. Die Entdeckungswahrscheinlichkeit ist bekanntermaßen gering. Die drohenden Sanktionen werden nicht plastisch kommuniziert. Der Schaden, der durch das korrupte Tauschgeschäft entsteht, bleibt abstrakt und wird bewusst oder unbewusst verdrängt. Unter Ausblendung der Interessen des Prinzipals muss der Tausch je nach Interessenlage des Klienten sogar als Win-Win-Situation ohne Verlierer erscheinen.

Wenn auch Gesetzgebung und Strafverfolgung die wesentlichen rechtsstaatlichen Mittel zur Korruptionsbekämpfung sind und bleiben müssen, so eröffnen die vorstehenden Überlegungen bezüglich deren systembedingten eingeschränkten Wirksamkeit neue Wege zur effektiven Umsetzung dieser Mittel. Ansatzpunkte sind erstens die teilweise Aufhebung der Anonymität der Prinzipalinstanz und zweitens die Überwindung der Abstraktheit sowohl des Schaden, der durch Korruption entsteht, als auch der Strafen, die den am korrupten Tausch beteiligten Parteien drohen.

Es ist an diesem Punkt deutlich, dass der Instanz des Prinzipals, die sich ja unter Rücksicht auf die Interessenkonstellation im dreistelligen Verhältnis von Prinzipal, Agent und Klient ohnehin als der Hauptakteur im Kampf gegen Korruption erwiesen hatte, größte Bedeutung zukommt. Dem Prinzipal, bzw. seinem Repräsentanten in Person des Leiters einer staatlichen Behörde, ist es möglich die genannte Anonymität und Abstraktheit wirkungsvoll aufzuheben. Durch seine verstärkte persönliche Präsenz gegenüber den Agenten seiner Institution kann er die geforderte Dienstpflicht und abstrakte Regelkonformität als personale Loyalität anschaulich machen und damit stärken. Ihm obliegt es, konkrete und verständliche Aufklärung über die Folgen von Korruption und die drohenden strafrechtlichen und disziplinarischen Sanktionen durch persönliche Mitwirkung Nachdruck und Autorität zu verleihen.

Der Wert moderner Institutionen (im engeren Sinne von staatlichen Organisationen) und ihre Mächtigkeit bei der gesellschaftlichen Ermöglichung von Kooperationsgewinnen kann durch eine Stärkung der Präsenz des Prinzipals in Person des Dienstvorgesetzten einer Behörde an Akzeptanz gewinnen. Die Interessen dieser Institution, die nichts anderes als die vermittelten Interessen aller Gesellschaftsglieder sind, können durch diese Strategie der Personalisierung und Konkretisierung vor Missbrauch geschützt werde.

Insofern Korruption genau einen solchen Fall von Missbrauch darstellt, spielt diese Strategie der Personalisierung auch beim Kampf gegen Korruption eine wesentliche Rolle.

Personalisierung bedeutet in diesem Fall keinen Rückschritt in Richtung einer Konstituierung und Steuerung sozialer Systeme durch informelle Normen und im Vertrauen auf persönliche Werte. Eine solche Strategie verbietet sich angesichts der Komplexität der Wirkungszusammenhänge in modernen Gesellschaften und angesichts der nachweislichen Leistungsfähigkeit der formalisierten Universalisierung und Institutionalisierung sozialer Beziehungen. Personalisierung bezeichnet eine Strategie der Stärkung abstrakter und anonymer Institutionen an ihren neuralgischen Punkten. Das angesichts der Versuchung zur korrupten Vorteilsannahme nur schwach handlungsleitende Moment der Loyalität des Agenten zu seinem Prinzipal ist ein solcher neuralgischer Punkt. Die abstrakte Forderung nach einer Regelkonformität jenseits der unmittelbaren Vorteilskalkulation soll im Rahmen dieser Strategie durch die Person bspw. eines Behördenleiters – der im Fall der staatlichen Funktion stellvertretend für den Prinzipal „Bürger" steht und in diesem Sinne tatsächlich Personifizierung einer durch einen Gesellschaftsvertrag legitimierten allgemein verbindlichen Regel ist – sinnfälligeren und damit stärker handlungsleitenden Charakter bekommen.[28]

Instrumente der Unternehmensethik in ihrer Umsetzung als Behördenethik – Prinzipalstrategien zur Korruptionsbekämpfung

Bei seiner Aufgabe, einer anschaulichen und handlungsleitenden Aufklärung zum Thema Korruption mittels starker persönlicher Präsenz Akzeptanz und Wirksamkeit zu verleihen, kann der Prinzipal auf unterschiedliche Instrumente der Unternehmensethik zurückgreifen, die sich im unternehmerischen Umfeld bereits als wirkungsvoll erwiesen haben. Von den bekannten Instrumenten[29] scheinen für die hier entwickelte Strategie im Kampf

[28]Ch. Höffling weist insbesondere in Bezug auf die Rechtfertigungs- und Neutralisationsstrategien von Korruptionstätern auf den Vorgang des Verwischens der Grenzen zwischen der Mikromoral des sozialen Nahraums (partikulare Ordnung durch persönliche Werte bspw. im familiären Kontext) und der Makromoral universell institutionalisierter Regeln hin. Wenn aber die Habitualisierung von Korruption wesentlich durch das Inanspruchnehmen von Werten und Mechanismen der Mikromoral im öffentlichen Kontexten befördert wird, so zielt die Strategie der Personalisierung darauf ab, Korruption mit ihren eigenen Waffen zu schlagen. Mittels Personalisierung soll der Verpflichtung auf die dienstliche Loyalität, die in unterschiedlichen Graden der Formalisierung auf der Ebene der Makromoral angesiedelt bleibt, Nachdruck in Form sozialer Verhaltenserwartung zwischen Prinzipal und Agent verliehen werden. Dabei geht es um die Art der normativen Steuerung, nicht um die Aufhebung grundsätzlicher Unterscheidungsmerkmale zwischen den Ebenen von Mikro- und Makromoral, wie sie im z.B. unterschiedlichen Modus von Reziprozität (Mikromoral) und Komplementarität (Makromoral) bestehen.

[29]Einen Überblick über solche Instrumente geben z.B. Peter Ulrich, Josef Wieland 1998. Diese Übersicht bietet gegenüber anderen auch neueren Arbeiten den Vorteil, dass sie die Herkunft dieser Instrumente aus der Business Ethics Bewegung der USA nachvollzieht und das Problem der Übertragbarkeit auf die

gegen Korruption bzw. im Kampf für die Wirksamkeit vorhandener Sanktionsmaßnahmen folgende unmittelbar umsetzbar:

- Ethikkodex
- Leitfaden mit Fallstudien
- Ethik-Beauftragter/Ombudsperson
- Ethik-Kommission
- Ethik-Seminar
- Ethik-Gesprächskreise/Workshop
- Personalgespräche

Diese Instrumente gilt es inhaltlich und methodisch auf die Aufklärung über die Folgen und Rahmenbedingungen von Korruption anzupassen. Dabei gilt es von Anfang an drei grundsätzliche Aspekte zu berücksichtigen: 1. Alle Maßnahmen müssen vom Augenblick ihrer Ankündigung an über die Phase der Implementierung bis hin zur Ausführung, Evaluierung und kontinuierlichen Verbesserung auf oberster Behördenebene angesiedelt sein. „Korruptionsbekämpfung ist Chefsache" und spielt sich in einem für gute oder schlechte Vorbilder sehr sensiblen Milieu ab.[30] 2. Alle genannten Maßnahmen müssen als Bekenntnisse zu einer guten Behördenpraxis und als Bestandteile der Behördenkultur und des Behördenleitbilds etabliert, präsent gehalten und gelebt werden. 3. Die Maßnahmen müssen prozesshaft verstanden werden, d.h., dass bereits ihre Entwicklung in Kooperation mit den in einer Behörde Beteiligten zum Prozess der Prävention und Bekämpfung von Korruption gehört.

Hier seien nun für die genannten unternehmens- bzw. behördenethischen Maßnahmen abschließend einige Hinweise auf eine mögliche Spezifizierung als Anti-Korruptionsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Person des Behördenleiters gegeben.

Verhältnisse im deutschsprachigen Raum berücksichtigt. Ein besonders umfangreichen Katalog von Unternehmensethikmaßnahmen enthält das Kapitel: 'Ethikmaßnahmen' in der Unternehmenspraxis, Peter Ulrich und Josef Wieland 1998, S.121-194.

[30]Auch in diesem Kontext sei auf die Täterstruktur in den von Korruption betroffenen Behörden verwiesen. (s. z.B. die Statistiken im Anhang zum Beitrag von Ahlf und auch Bannenberg (S.124 ff) in diesem Band. Da die Täter auf der Nehmerseite in Behörden bis hin in sehr hohe Ebenen der Verwaltung anzutreffen sind, ist die Implementierung von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und –prävention hierarchisch so hoch wie möglich anzusiedeln. Die Leiter von Behörden, die Ebene der Regierungspräsidenten falls vorhanden sowie ggf. die Dienstvorgesetzten auf Ebene der Landes- und Bundesregierung sind hier gefordert. Die Tatsache, dass auch höchstrangige Verantwortliche z.B. in der kommunalen Verwaltung in Korruptionsvorgänge involviert sind, sollte den Wert einer hierarchisch möglichst hohen Ansiedlung der Anti-Korruptionsmaßnahmen nicht beeinträchtigen. Gerade für den selbst in Korruption verwickelten Bürgermeister kann die Verpflichtung zu stark an seine Person gebundenen Initiativen Motivation zum Rückzug aus den Netzwerken der Korruption geben.

1. Ethikkodex als Anti-Korruptionskodex

Der Anti-Korruptionskodex fasst die behördenspezifischen Leitsätze in schriftlicher Form zusammen. Bereits dieser Kodex sollte eine verständliche Darstellung der gesamtgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen von Korruption bieten und damit die Motivation zur Korruptionsbekämpfung klar formulieren.[31]

Der Anti-Korruptionskodex wird selbstverständlich u.a. Verhaltensgrundsätze enthalten, wie sie bereits in den Dienstverträgen bzw. im Dienstrecht oder in den relevanten strafrechtlichen Paragraphen festgehalten sind. Die explizite Reformulierung als Anti-Korruptionskodex bietet jedoch vielfache Vorteile: Sie gibt eine klar fassliche Übersicht über die rechtliche und disziplinarische Situation und kann eine im Vergleich zu den juristischen Formulierung von Vertrags- und Rechtstexten anschauliche Erklärung der relevanten Situationen und Konstellationen in Form von Beispielen leisten. Der Kodex gibt dem Behördenleiter die Gelegenheit, die Wichtigkeit der Korruptionsbekämpfung im Verhältnis zu anderen Elementen des Dienstrechtes zu betonen. Die Identifizierung der Inhalte des Anti-Korruptionskodex mit der Person des Vorgesetzen, der zugleich einflussreiche Instanz der Behördenkultur ist, führt zu einer Integration von Selbstbild der Behörde und Auftrag der Korruptionsbekämpfung. Die Korruptionsbekämpfung hört auf, bloße Fehlerkorrektur im Behördenbetrieb zu sein, und wir zum identitätsstiftenden Element der Behördenkultur. Auch dies geschieht maßgeblich über die Vermittlung der verantwortlichen Personen, d.h. über das Vorbild.

Um dem o.g. prozesshaften Charakter aller erfolgreichen behördenethischen Maßnahmen gerecht zu werden, sind in der Phase der Erstellung des Kodex Vertreter aller Bereiche und Ebene der betreffenden Behörde zu beteiligen. Die aspekthafte Vollständigkeit der Darstellung, die Disziplinen- und ausbildungsübergreifende Angemessenheit der Sprache sowie die Akzeptanz für das fertige Werk werden durch dieses Verfahren unbedingt profitieren.

2. Leitfaden mit Fallstudien zu Korruptionsfällen

So wie der Ethikkodex die relevanten Gesetzestexte anschaulich und leichter verständlich machen kann, so kann die didaktisch aufgearbeitete Dokumentation von Fallstudien, die Fälle von Korruption, deren Folgen und ggf. deren Aufklärung und strafrechtliche Verfolgung beinhalten, das globale Verständnis der Korruptionsproblematik schärfen. Der Schwerpunkt solcher Fallstudien sollte – im Gegensatz zur definitorischen Formulierung des Anti-Korruptionskodex – in der Darstellung der gerade in der

[31] Im Kontext öffentlicher Institutionen in demokratischen Marktwirtschaften ist bei gegebener Rechtslage eine Formulierung der negativen Folgen von Korruption recht schlüssig möglich. Fälle, in denen selbst in solchen gesellschaftlichen Systemen z.B. die ökonomische Folgenabschätzung ambivalent ist, sind gegenüber der Vielzahl von eindeutigen Fällen sicher zu vernachlässigen.

Anbahnungsphase und im Zusammenhang mit Ausstiegsversuchen stark konflikthaften Situation für die an Korruption Beteiligten liegen. Im Hintergrund dieser Fallstudien sollte daher immer auch die methodische Anleitung zum Umgang mit Konflikten stehen. Für den Fall, dass abgeschlossene strafrechtliche oder disziplinarische Verfahren aus der eigenen Behörde vorliegen, können auch diese anonymisiert als Fallstudien aufbereitet werden.

3. Seminare, Gesprächskreise und Workshops zur Korruptionsproblematik

Der Anti-Korruptionskodex wie auch das Studium ausgewählter Fallstudien sind prädestinierte Inhalte für Seminare und Gesprächskreise bzw. Workshops im Rahmen der Korruptionsprävention und -bekämpfung. Solche Seminare sind dabei geeignete Instrumente sowohl in der Phase der Entwicklung der bereits genannten Instrumente, in der Phase ihrer behördenübergreifenden Aneignung als auch bei der Evaluierung ihrer Wirksamkeit. Ihre Fruchtbarkeit besteht zunächst in einer kompetenten, fachlich moderierten Vermittlung der entsprechenden Inhalte. So ist es sicherlich sinnvoll, einen neu entwickelten Anti-Korruptionskodex im Rahmen eines Seminars oder Workshops unter Mitwirkung der Behördenleitung vorzustellen. Diese Art der Präsentation durch den Behördenleiter bzw. zumindest unter seiner Mitwirkung verstärkt den gewünschten Effekt einer durch Personalisierung verstärkten Integration der Korruptionsbekämpfung in eine handlungsleitende Behördenkultur.

Die für alle Seminaraktivitäten im Rahmen der Weiterbildung in Behörden und Betrieben wesentliche Frage nach dem Praxisbezug bzw. der Umsetzbarkeit der vermittelten Inhalte stellt sich in diesem Fall in besonders komplexer Form. Das mögliche Phänomen einer Nichtbeachtung nach „Rückkehr in den Berufsalltag" dürfte in diesem Fall nicht auf einer prinzipiell schwierigen Umsetzung beruhen, sondern muss als Teil einer Strategie der Verdrängung bzw. Rechtfertigung im Umgang mit der Problematik interpretiert werden. Umso wichtiger ist es, die Organisation und Evaluierung dieser Seminare so sorgfältig und konsequent wie möglich zu gestalten. Alle Mittel, die die Priorität der verhandelten Thematik unterstreichen können, sollten auch eingesetzt werden. Beispiele hierzu sind: eine attraktive äußere Gestaltung der Seminare, die den „behördenkulturellen" Charakter des Anliegens unterstreicht; hochrangige personale Besetzung; aufwändige Nachbearbeitung mittels Evaluierung durch die Teilnehmer; regelmäßige Weiterentwicklung der Seminarinhalte und Durchführung von Folgeseminaren.

4. Anti-Korruptionskommission

Die Aufgabe der Planung und Umsetzung der genannten Instrumente muss in der Verantwortlichkeit der Behördenleitung angesiedelt sein. Dessen ungeachtet ist es in vielerlei Hinsicht vorteilhaft, wenn sich diese dabei durch einen Rat von Mitarbeitern aus

möglichst unterschiedlichen Bereichen der Behörde unterstützen lässt: Inhaltliche und didaktische Vorteile, die vor allem in einer behördenübergreifend verständlichen und situativ angemessenen Formulierung und Präsentation der verhandelten Gegenstände bestehen; Vorteile aber auch bei der Implementierung und hinsichtlich der Akzeptanz, da die hohe hierarchische Priorität des Themas, die durch die Präsenz des Behördenleiter gegeben ist, durch den repräsentativen Charakter eines solchen Rates ergänzt wird. Die öffentlichen Sitzungen eines solchen Rates bieten zudem neben den erwähnten Seminaren, Gesprächskreisen und Workshops ein weiteres Forum der Diskussion korruptionsrelevanter Themen.

5. Bewerbungs- und Einstellungsgespräche

Dass die Beeinflussung der Dienstausübung durch Geschenke verboten ist, ist als Teil des Dienst- und Strafrechtes auch Bestandteil jedes Arbeitsvertrages im öffentlichen Dienst. Bewerbungs- und Einstellungsgespräche bieten dennoch eine exponierte Gelegenheit, die Behördenkultur (ihre Leitsätze und implementierten Instrumente in Sachen Korruptionsbekämpfung und -prävention) in einem persönlichen Gespräch mit Nachdruck darzustellen.

6. Korruptionsbeauftragter/Ombudsperson

Korruptionsbeauftragter wie Ombudsperson sind Ansprechpartner in allen korruptionsspezifischen Anliegen von Behördenmitarbeitern, die nicht in den o.g. öffentlichen Foren diskutiert werden können. Beim Beauftragten handelt es sich um eine Vertrauensperson, die selbst Mitglied der Behörde ist, während die Ombudsperson behördenfremd ist, aber sowohl über genaue Kenntnisse der rechtlichen Situation verfügt als auch Erfahrung mit den alltäglichen „Zuständen" der betreffenden oder vergleichbarer Behörden haben sollte.

Eine solche Vertrauensperson kann eine wichtige Instanz in den konfliktträchtigen Zeiten der Anbahnungsversuche von korrupten Arrangements sein, sie ist sicherlich eine der wichtigsten Anlaufstellen für den Ausstieg aus etablierten Korruptionsnetzwerken. Im Milieu etablierter Korruptionspraxis bspw. einer Behörde entstehen Gerechtigkeitsprobleme ganz eigener Art. Der Konformitätsdruck auf den Neuling oder den potentiellen Ausstiegskandidaten wird verstärkt durch das Gefühl, bei Nichtteilnahme am korrupten Arrangement unfair behandelt zu werden und um einen persönlichen Gewinn, der Standard für die Mehrheit geworden ist, gebracht zu werden. In Analogie zum Ultimatumspiel, wie es insbesondere in der experimentellen Ökonomik untersucht wird[32],

[32] Vgl. z.B. Ernst Fehr, Klaus Schmidt: How to Account for Fair and Unfair Outcomes – A Model of Biased Inequality Aversion, Quarterly Journal of Economics, 114, 1999, S.817-868. Im Ultimatumspiel wird ab einer bestimmten Grenze der Ungerechtigkeit der Gewinnaufteilung selbst dann defektiert,

wird der Nicht-Einstieg bzw. der Ausstieg durch das Empfinden drohender Übervorteilung erschwert. In dieser Situation bietet die Aussprachemöglichkeit mit einer Vertrauensperson einen immateriellen Gerechtigkeitsausgleich, der in Zweifelsfällen durchaus handlungsentscheidend sein kann.
Über die Handlungsoptionen von Korruptionsbeauftragten und Ombudsperson muss im Einzelfall sehr sorgfältig entschieden werden. Hier sei nur darauf hingewiesen, dass behördliche oder externe Vertrauenspersonen die Arbeit der Korruptionsbekämpfung auch insofern erleichtern könnten, als sie die für ein Eingreifen der Justiz notwendigen Anfangsverdachtsmomente qualifiziert weiterleiten können. Prinzipiell sollte jegliche Form der weiterführenden Recherche und Verfolgung Aufgabe der Justizbehörden werden. Angesichts der Gefahr des Missbrauchs der Instanzen von Korruptionsbeauftragten und Ombudsperson ist auch in diesem Bereich die Implementierung eines Systems der doppelten Kontrolle wünschenswert. So könnte es bspw. Standard sein, dass sowohl eine interne als auch eine externe vertrauliche Anlaufstelle in Korruptionsfragen eingerichtet wird, und die Betroffenen aufgefordert sind, ihre Anliegen von Beginn an beiden Instanzen vorzutragen.

Wie in allen Fragen der Behörden- bzw. Unternehmenskultur ist die Wirksamkeit der hier beschriebenen Maßnahmen schwer zu bemessen. Grundsätzlich muss angemerkt sein, dass eine wirksame Implementierung gewiss erst über einen Zeitraum mehrerer Jahre möglich ist. Weiterhin ist es angesichts der Vielschichtigkeit kultureller Wirkungszusammenhänge von besonderer Wichtigkeit, unterschiedliche Maßnahmen und Zugangswege zu kombinieren, um so eine konzertierte Strategie der Korruptionsbekämpfung zu implementieren. Wesentlich dabei ist, dass jede Inkonsistenz, d.h. jedes Moment der Bagatellisierung des Themas Korruption, sofort für die Verdrängung ihrer Relevanz instrumentalisiert werden kann und den Rechtfertigungsstrategien der Beteiligten zu Gute kommt. Korruptionsbekämpfung und -prävention mit den Mitteln der Unternehmensethik ist aufwändig und verlangt den konsequenten Einsatz der Behördenleiter und im Konfliktfall auch den ihrer vorgesetzten Dienststellen. Sie sind komplementäre Instrumente zu den klassischen Mitteln der Strafandrohung und -verfolgung. Angesichts deren eingeschränkter Effektivität und Effizienz sind behördenethische Maßnahmen allerdings unverzichtbar im weiteren Kampf gegen Korruption im öffentlichen Raum.

---

wenn dadurch ein geringer, aber sicherer Gewinn unrealisiert bleibt. Bei der Nicht-Einstiegs- bzw. Ausstiegskalkulation kann sich der Betreffende aus dem Druck heraus, im Vergleich zur Mehrheit nicht übervorteilt werden zu wollen, selbst dann für die Korruption entscheiden, wenn für ihn der Gewinn aus dem Korruptionsgeschäft absolut betrachtet die Verletzung von Recht und Loyalität nicht lohnt.

Literatur

Markus Dietz, Korruption – Eine institutionenökonomische Analyse, Berlin 1998

Andreas Homann und Karl Suchaneck, Ökonomik: Eine Einführung, Tübingen 2000

Ernst Fehr, Klaus Schmidt, How to Account for Fair and Unfair Outcomes – A Model of Biased Inequality Aversion, Quarterly Journal of Economics, 114, (1999), S. 817-868

Peter Ulrich, Josef Wieland, Hrsg., Unternehmensethik in der Praxis: Impulse aus den USA, Deutschland und der Schweiz, Bern, Stuttgart, Wien 1998

Korruption aus (vorwiegend) ökonomischer Sicht

Kurt Schmidt

I

Wir alle haben eine schlechte Meinung über die Korruption – und das ist gut so; denn (aktive) Bestechung und (passive) Bestechlichkeit gehören zu den dunklen Seiten menschlicher Betätigung, die den Hautgout des Illegalen und Unmoralischen haben. Bei näherem Zusehen schwindet allerdings die Sicherheit des Urteils. Die Erfahrung lehrt nämlich, dass es Fälle von Korruption gibt, die Verständnis finden, ja unvermeidlich sind. Zwei Beispiele mögen das illustrieren. Als erstes sei der Fall eines Eisenbahnbeamten in einem Entwicklungsland angeführt, der für die Bereitstellung von knappem Transportraum zuständig ist. Er lässt sich von einem Bahnkunden für die vorzeitige Zuteilung von Güterwagen bestechen und sorgt so für seine (Groß-) Familie, die er auf andere Weise nicht unterhalten kann. Zweitens sei auf den Fall eines (aus rassischen Gründen) verfolgten Arztes verwiesen, der um Leib und Leben fürchten muss. Er besticht einen Grenzschutzbeamten, der die Befugnis für die Ausstellung von Ausreisedokumenten hat, und rettet sich so vor der verbrecherischen Staatsgewalt. Bei der Bewertung von Korruptionsvorgängen sollte man auch nicht vergessen, dass wir alle – so vermute ich – bei der einen oder anderen Transaktion schon einmal mit einem „Bakschisch“ nachgeholfen haben.

Nun geht es bei einem (auch opulenten) Trinkgeld nicht schon um Korruption: aber weit ist sie nicht entfernt. Dieser Hinweis genügt bereits um zu begreifen, dass bei der Korruption wie häufig bei Aktivitäten solcher Art (z.B. bei der Schwarzarbeit) eine Grauzone besteht. Um darüber hinweg zu kommen, behilft man sich mit Kriterien. So werden wir auch im Folgenden verfahren und sehen, dass es – aus ökonomischer Sicht – vier Merkmale sind, die erfüllt sein müssen, um zu erkennen, ob es sich bei einem Vorgang um einen Fall von Korruption handelt.

Bevor wir das versuchen, sei auf einen Zusammenhang aufmerksam gemacht, der nahezu trivial erscheint, aber häufig übersehen wird: Korruption kann es nur dann geben, wenn bei den aktiv Bestechenden subjektive Bestechungswilligkeit und objektive Bestechungsmöglichkeit zusammentreffen und wenn bei den passiv zu Bestechenden die subjektive Bereitschaft zur Bestechlichkeit (Bestechlichkeitsneigung) mit der objektiven Möglichkeit verbunden ist, eine „Gefälligkeit“ anzubieten, für die potentielle Partner bereit sind, eine korrumpierende Gegenleistung zu erbringen. Anders gewendet: Es kann keine Korrup-

tion zustande kommen, wenn nicht dazu bei den potentiellen Akteuren subjektive Bereitschaft und objektive Möglichkeit bestehen.

Wenden wir uns jetzt den angekündigten Kriterien zu. Aus ökonomischer Sicht haben wir es bei der Korruption mit Tauschvorgängen zu tun. Das ist das erste Merkmal der Korruption. Beweggrund für die Beteiligung ist der Tauschgewinn. Er fällt den beiden Parteien – nach Maßgabe der Verhandlungsstärke und des Verhandlungsgeschicks – zu und muss mindestens so hoch sein, dass es sich (nach dem subjektiven Urteil der Akteure) für jede Seite lohnt, bei Korruptionsgeschäften mit zu machen. Leistung und Gegenleistung sind in der Regel materieller Natur, und meistens zahlt eine Seite in Geld. Dann verwandelt sich der Tausch in einen Kauf bzw. Verkauf. Die Geldwirtschaft ändert am Tauschcharakter der Korruption nichts. Seltener ist der Gegenstand der Korruption immaterieller Art; aber auch das kommt vor. So soll irgendwo in der früheren Sowjetunion ein General den Sohn eines Professors vom Wehrdienst zurückgestellt und als Gegenleistung die Zusage des Professors erhalten haben, dafür zu sorgen, dass der Sohn des Generals bei einer Aufnahmeprüfung für die Universität nicht durchfällt.
Das zweite Merkmal der Korruption folgt aus dem Umstand, dass es sich dabei um Transaktionen handelt, die nicht erlaubt sind. Deshalb ist in diesem Zusammenhang zuweilen von illegalen Märkten die Rede. Das trifft jedoch die Sache nicht ganz; denn nicht nur Gesetzesübertretungen, sondern auch Verstöße gegen Verhaltensnormen, die allgemein oder für einzelne Bereiche (z.B. für Mitglieder von Ständen oder im Hinblick auf die Erfüllung bestimmter Aufgaben) Geltung haben, gehören hierher. Korruption liegt deswegen auch dann vor, wenn ein Beamter für ein Tun oder Unterlassen Geld annimmt und dabei seine Dienstpflichten nicht verletzt. Um diese weite Interpretation deutlich zu machen, werde ich im Folgenden nicht von illegalen, sondern – faute de mieux – von illegitimen Märkten sprechen. Das soeben erwähnte Beispiel weist auch auf das dritte Kriterium der Korruption hin. Anders als z.B. bei der Schwarzarbeit werden bei der Korruption eine Amtsstellung oder eine andere Vertrauensposition missbraucht. Eng damit verbunden ist das vierte Merkmal der Korruption: die Heimlichkeit. Typischerweise liegt es nämlich im Interesse der an korrupten Handlungen Beteiligten, dass Außenstehende davon nichts erfahren. Und selbst dort, wo Korruption üblich ist, werden diese Aktionen mit einer gewissen Diskretion vorgenommen.

Als Fazit der bisherigen Überlegungen ist festzuhalten: Tausch, Normenverstoß, Missbrauch einer Vertrauensstellung und Heimlichkeit sind die konstitutiven Merkmale der Korruption. (Ich bin unsicher, ob alle Kriterien gegeben sein müssen, um von Korruption reden zu können, ein einziges Merkmal genügt aber sicher nicht.)

Eine besonders trübe Erscheinung der Halbwelt, in der wir uns zurzeit befinden, ist die Ämterpatronage. Damit haben wir es bekanntlich zu tun, wenn jemand bei der Besetzung von Ämtern wegen seiner Zugehörigkeit (oder auch nur Affinität) zu politischen Gruppen (also vor allem von Parteien, aber auch von Verbänden) bevorzugt oder benachteiligt wird. Sie ist eng verwandt mit der Korruption, vielleicht sogar eine ihrer Spielarten, und deshalb verdient sie (wenn auch nur für kurze Zeit) unsere Aufmerksamkeit. Wahrscheinlich ist die Ämterpatronage verfassungswidrig; ökonomisch gesehen reduziert sie die Effizienz des öffentlichen Dienstes auf mindestens dreierlei Weise. Erstens: „gruppendelegierte" öffentliche Bedienstete treten an die Stelle von „klassischen" Beamten und bewirken, dass öffentliche Leistungen zugunsten ihrer „Auftraggeber" umgeschichtet werden. Zweitens: Die Lücken, die dadurch in der Bereitstellung bei den allgemeinen öffentlichen Leistungen entstehen, müssen (jedenfalls teilweise) von den klassischen Beamten geschlossen werden und dies zu Lasten der Erfüllung von deren eigentlichen Aufgaben. Drittens: Bei den klassischen Beamten stellt sich Frustration ein, weil sie gegenüber den gruppendelegierten öffentlichen Bediensteten oft auch bei der Karriere benachteiligt sind. Sie werden also demotiviert und machen „Dienst nach Vorschrift".

II

Bevor ich zu den ökonomischen Wirkungen der Korruption und den Problemen der Korruptionsbekämpfung komme, müssen wir einen Blick auf die Formen und Klassifikationen der Korruption werfen. Auffallend ist hier die Vielfalt. Soweit die Heimlichkeit nicht daran hindert, ist überall, wo Posten oder Aufträge zu vergeben sind oder Vergünstigungen anderer Art gewährt werden können (und wo dazu – wie gesagt – subjektive Bereitschaft besteht), Korruption anzutreffen. Es gibt sie bei Inländern und Ausländern, national und grenzüberschreitend. (Neuerdings macht der „Korruptionsimport" aus dem Osten Sorge.) Es gibt sie unmittelbar und mittelbar – letzteres beispielsweise wenn dritte Personen mitwirken. (Dann haben wir es mit einer Art „Principal-Agent"-Beziehung zu tun.) Vor dem 1. Weltkrieg soll in einem europäischen Land der Schwiegersohn des Staatspräsidenten Orden „verkauft" haben, zu deren Verleihung er seinen (angeblich gutgläubigen) Schwiegervater veranlasste. Es gibt Korruption im privaten wie im öffentlichen Sektor und oft auch beide Sektoren verbindend: Der Beamte, der sich von einem Unternehmer bestechen lässt, ist geradezu das klassische Beispiel. Freilich ist auch der umgekehrte Fall keineswegs ungewöhnlich; man denke nur an die Wirtschaftsspionage ausländischer Geheimdienste. Die Konstellation, dass beide, Bestechender und Bestochener, dem privaten Sektor angehören, wird ziemlich oft vorkommen, denn überall finden sich Beschäftigte, deren Kenntnisse über das Unternehmen, in dem sie tätig sind, für konkurrierende Firmen Wert haben. Es

passiert auch, dass sowohl Bestechende als auch Bestochene im öffentlichen Bereich tätig sind. Stimmenkauf in Parlamenten ist ein Beispiel dafür.

Die Korruption innerhalb des öffentlichen Dienstes ist vermutlich vom Umfang des öffentlichen Sektors mit bestimmt. Je weiter der Staat seine Aktivitäten ausdehnt und je größer die Zahl von Ämtern und Behörden wird, umso mehr werden sich zwischen diesen „Einzelwirtschaften" bzw. deren Mitgliedern auch Beziehungen „nicht erlaubter" Art herausbilden. Es soll auch schon geschehen sein, dass eine Regierung ihre Beamten zu Handlungen veranlasst, die außerhalb der üblichen Beschäftigung liegen. So hat die Stadtregierung von Chicago während der Rassenunruhen in den 60er Jahren angeblich öffentliche Bedienstete veranlasst, in einer Stadtratssitzung alle dem Publikum zugänglichen Plätze zu besetzen, um Streiter für die Rassenintegration von der Sitzung fern zu halten; als Gegenleistung ist den Betreffenden von der Stadtregierung ein arbeitsfreier Tag gewährt worden.

Bei den Korruptionsmärkten kann man unter einem anderen Aspekt zwei weitere Spielarten unterscheiden. Bei der ersten wird einem „Grundgeschäft" lediglich „nachgeholfen" – zum Beispiel in der Form, dass den Bestochenen für die Privilegierung bei Produktion oder Lieferung ein Zuschlag zum offiziellen Preis gezahlt wird (Überfakturierung). Im zweiten Fall gibt es kein Grundgeschäft in diesem Sinne; es werden Güter gehandelt, die es offiziell nicht (oder – wie bei Betäubungsmittel – nicht ohne zusätzliche Bezugsberechtigung) gibt. Korruptions- und Grundgeschäft fallen zusammen. Ein Beamter, der sich dafür bestechen lässt, handelt jenseits seines Ermessensspielraums; im ersten Fall handelt er im Rahmen seiner Kompetenz.

Die Komplexität, die bei Korruptionsvorgängen auftreten kann, soll ein Fall illustrieren, der vor einigen Jahren in einem europäischen Land aufgedeckt wurde. Damals ist bekannt geworden, dass Lotsen den Kapitänen von Seeschiffen nahe gelegt hatten, die Hilfe von mehr Schleppbooten in Anspruch zu nehmen als für die Fahrt zwischen offener See und Hafen erforderlich sind. Die beamteten Lotsen hatten dafür von den Schleppbootreedereien Geld bekommen, das sie mit den Kapitänen teilten. Die Leistung der Lotsen bestand demnach darin, Dritte zu einer Mehrnachfrage zu überreden. Die daraus resultierenden Vorteile kamen den Schleppbootreedereien also indirekt zugute. Man kann dies als einen Fall abgestufter Korruption bezeichnen. Herausgekommen ist die Sache übrigens dadurch, dass die Witwe eines der (beamteten) Lotsen nicht nur Ansprüche gegen den Staat, sondern als hinterbliebene Ehefrau eines (bestochenen) Lotsen auch Forderungen gegen die Schleppbootreedereien geltend machte.

Es gibt auch schon Berechnungen makroökonomischer Art, mit denen man versucht, den Umfang der Korruption zu ermitteln und länderweise miteinander zu vergleichen. So hat die Organisation „Transparency International" einen „Perception Index" (CPI) entwickelt, bei dem auf einer Skala von 10 (sehr geringe Korruption) bis 0 („äußerst korrupt") rund 90 Länder eingeordnet werden. Der Index beruht auf der Bewertung von Länderexperten, auf Umfragen bei Geschäftsleuten und auf einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage des Gallup-Instituts. Als zusammengesetzter Index greift er auf verschiedene Institute zurück, und nur wenn mindestens drei Einschätzungen vorliegen, wird ein Land aufgenommen. Bezüglich der EU-Staaten weist der Index ein deutliches Nord-Süd-Gefälle auf – was viele aus eigener Erfahrung bestätigen können. Zwar sollte man die Ergebnisse von Rechnungen dieser Art mit Vorsicht aufnehmen. Gleichwohl geben sie hier Grund zum Nachdenken (und zur Beschäftigung mit dem Phänomen); denn sie zeigen, dass die Korruption sicher keine politische oder ökonomische Randerscheinung (mehr?) ist.

III

Wenden wir uns jetzt den Wirkungen der Korruption zu. Dies ist eine recht komplizierte Angelegenheit, der man sich auf verschiedene Weise nähern kann. Ich will es über wirtschaftsordnungspolitische Überlegungen versuchen. Die Unvollkommenheit der Korruptionsmärkte geht zum großen Teil auf deren „Untergrundcharakter" zurück. So kann von Homogenität der umgesetzten Güter hier keine Rede sein; persönliche Präferenzen haben besonders großes Gewicht – dieses vor allem deshalb, weil der Handel auf Korruptionsmärkten mit verhältnismäßig hohen Risiken behaftet ist. Das gilt wegen der Gefahr der Entdeckung (einschließlich der damit verbundenen Sanktionen) und auch der Erpressung sowie in Bezug auf allfällige Reklamationen. Außerdem ist zu beachten, dass selbst auf Märkten, auf denen die Lieferanten eines bestimmten Gutes bekannt oder leicht zu ermitteln sind, ein Nachfrager meistens erst eine Reihe von Anbietern befragen muss, um einen günstigen Preis zu ermitteln. Das Gleiche gilt für einen Anbieter, der ein bestimmtes Gut bestmöglich verkaufen will. Im Fall der Korruption ist aber nicht nur der „beste" Preis zu ermitteln, sondern bereits die Suche nach dem Marktpartner wird zum Kardinalproblem – es sei denn, es handelt sich um eine Gesellschaft, in der Korruption üblich und ein geeigneter Marktpartner daher leicht zu finden ist. Schließlich ist zu bedenken, dass bei beiden Marktparteien über die auszutauschenden Leistungen nicht immer ganz klare Vorstellungen bestehen und dass es nicht selten erst beim Verhandeln zu einer Konkretisierung kommt. Ein interessanter Sonderfall liegt vor, wenn die Korruptionsleistung im weitergehenden Sinn in Informationen besteht. Meistens können Informationen mehrfach Nutzungen abgeben. Auf Korruptionsmärkten wird es hingegen

häufig vorkommen, dass bestimmte Informationen, sobald sie genügend bekannt sind, ihren Marktwert verlieren und dass dann für ihre Beschaffung kein „Sonderpreis" mehr gezahlt zu werden braucht.

Die weitgehende Aufsplitterung in persönlicher und sachlicher Hinsicht legt es nahe, den Umsatz von Korruptionsleistungen als isolierten Tausch aufzufassen. Preistheoretisch gesehen handelt es sich dann um die Marktform des bilateralen Monopols. Für diesen Ansatz spricht auch der Umstand, dass es bei der Preisbildung auf Korruptionsmärkten offensichtlich Ober- und Untergrenzen gibt, die als Ausbeuterpositionen gedeutet werden können. Der Umsatz wird zu solch extremen Preisen zustande kommen, wenn die Verhandlungen eine klare Überlegenheit des einen oder anderen Partners ergeben haben. Dazwischen liegen ebenfalls mögliche Einigungspositionen; wo im Einzelfall die Einigung zustande kommt, hängt – wie oben bereits angemerkt – von den Machtverhältnissen und dem Verhandlungsgeschick der Marktparteien ab. Bei näherem Zusehen zeigt sich indessen, dass die auf beiden Marktseiten Operierenden oft gar nicht isoliert sind. Das gilt vor allem für die Seite der potentiell Bestechenden, beispielsweise im Verhältnis zu einem öffentlichen Bediensteten, der Aufträge zu vergeben hat. Diese Marktkonfiguration kann als Angebotsmonopol interpretiert werden. Aber auch das Angebot an Korruptionsleistungen ist keineswegs immer monopolisiert. Selbst in dem soeben beschriebenen Fall wird es sich bei der Beschaffungsinstanz häufig nicht um eine einzelne Person, sondern um eine Dienststelle handeln, in der mehrere oder gar viele Personen beschäftigt sind. Auch hier kann es durchaus Konkurrenzbeziehungen geben; der hierarchische Aufbau schließt das nicht aus. Diese Konstellation kann als Angebotsoligopol begriffen werden; in manchen Fällen mag sogar eine Annäherung an ein Polypol zu konstatieren sein.

Korruption ist also an keine bestimmte Marktform gebunden; nur eine Untersuchung der konkreten Situation lässt ein Urteil darüber zu. Man wird davon ausgehen dürfen, dass für die Anbieter, d.h. für die potentiell Bestechlichen, die Korruption um so attraktiver wird, je höher der Preis steigt, und für die Nachfrager, d.h. für die potentiell Bestechenden, das Umgekehrte gilt. Dem entsprechend ist für die Angebots- und Nachfragekurven auf Korruptionsmärkten normaler Verlauf zu erwarten, der aber hier wesentlich vom Risiko der Entdeckung und von den damit verbundenen Sanktionen mit bestimmt wird.

Ordnungspolitisch gesehen haben wir uns bisher fast ausschließlich mit Korruptionsvorgängen in einer Marktwirtschaft, also in einer Volkswirtschaft beschäftigt, in der das Handeln der Einzelwirtschaften über Märkte und Preise koordiniert wird. In diesem Sinne werden wir unsere Ausführungen auch im Folgenden begrenzen. Es soll aber doch wenigstens darauf hingewiesen werden, dass es auch andere Koordinationsinstrumente

gibt, die teils substitutiv, teils komplementär zum System der relativen Preise (häufig aber auch konfligierend mit diesem) bei der Lösung des volkswirtschaftlichen Koordinationsproblems mitwirken. Um den gesamten Komplex der Korruption zu erfassen, müsste man deren Wirkungen im Bereich der verschiedenen Koordinationsinstrumente untersuchen. Dies sind außer den Preisen (in der Marktwirtschaft) imperative Pläne (in der Planwirtschaft), Befehl und Gehorsam (in einer hierarchischen Ordnung) und Vereinbarungen (im Korporatismus). Dabei würde sich wahrscheinlich herausstellen, dass es Korruption überall gibt, dass aber die Korruptionsanfälligkeit nach Wirkungsbereich der jeweiligen Koordinationsinstrumente verschieden ist.

Kehren wir nun zu den Wirkungen der Korruption in der Marktwirtschaft zurück. Hier müssen wir uns als erstes vor der Suggestion hüten, man könne unserem Problem beikommen, indem man ein (für geeignet gehaltenes) pareto-optimales Modell zugrunde legt und nach den Wirkungen fragt, die in einem solchen Ambiente von Korruptionsvorgängen ausgehen: Dieses Vorgehen ist leider ausgeschlossen, weil es in Modellen dieser Art keinen Grund und auch keine Möglichkeit für Korruption gibt. In dieser perfekten Welt – die Ökonomen nennen sie auch die „erstbeste" – ist nämlich per definitionem alles ausgeschlossen, was stören könnte, also auch und gerade die Korruption, die gleichsam von den Unvollkommenheiten der realen (und eben deswegen nur „zweitbesten") Welt lebt. Anders gewendet: Wenn man Korruptionsvorgänge in ein Modell der erstbesten Art einfügt, wird die Grundlage für deren Beurteilung zerstört, weil diese Einfügung (unausweichlich) die Verlagerung unserer Untersuchung von der erstbesten in die zweitbeste Welt mit sich bringt.
Für die folgenden Überlegungen zu den Korruptionswirkungen (sowie auch deren allfälliger Bekämpfung) müssen wir also in der zweitbesten Welt bleiben. Aber auch hier gibt es keine einfachen Lösungen; denn wegen der Verflechtung der wirtschaftlichen Vorgänge, auch bei korruptem Handeln, ist es oft schwierig, den gesamten Wirkungsablauf zu erfassen. Diesem Umstand tragen die Ökonomen dadurch Rechnung, dass sie zwischen Anstoß-(Primär-)Wirkung und Impuls einerseits sowie Folgewirkung bzw. Gesamtwirkung unterscheiden. Zum Abschätzen der Gesamtwirkung gehört viel Mut. Oft muss man sich mit der Anstoßwirkung begnügen und darauf hoffen, dass die Folgewirkungen nicht stärker sind. Manchmal sind wir auch schon froh, wenn über das Vorzeichen Sicherheit besteht.

Vor diesem Hintergrund ist nun zu prüfen, ob die Allokation der Ressourcen einer Volkswirtschaft durch Korruption verbessert oder verschlechtert wird – anders gewendet, wie die Korruption im Hinblick auf die Bekämpfung der Knappheit an materiellen Gütern zu bewerten ist. In der Literatur ist die Antwort darauf vorwiegend negativ (in

Bezug auf die Entwicklungsländer ist das Urteil allerdings milder). Gelegentlich wird auch eine Verbesserung der Allokation nicht ausgeschlossen. In marktwirtschaftlichen Ordnungen bewirken relative Preise die Abstimmung zwischen den Einzelwirtschaften. In der Realität gibt es freilich immer nur zweitbeste Lösungen, und deswegen ist hier – wie oben gezeigt – auch Korruption möglich. Dort, wo sie auftritt, werden die „effektiven" Preise steigen und mehr Ressourcen hinwandern. Dadurch kann die Allokation verbessert werden, wenn die „korrupten" Bereiche zuvor „unterentwickelt" waren und wenn die Ressourcen aus Bereichen niedrigerer „Produktivität" abwandern. Im umgekehrten Fall wird die Allokation verschlechtert; die Korruption ist dann gleichsam „fehlindiziert". Beides kann vorkommen. Da in einer Welt des nur Zweitbesten die Abweichungen vom Optimum nicht zu ermitteln sind (und außerdem Ausmaß und Verteilung der Korruption nicht bekannt sind), lässt sich im Prinzip nicht sagen, welcher Fall wahrscheinlicher ist. Durch Korruption können „Engpässe" aufgebrochen werden; aber es ist eben auch möglich, dass sie durch Korruption erst entstehen.

Um der Lösung unseres Problems näher zu kommen, kann man auch versuchen, eine Antwort auf die Frage zu finden, wie die Korruption auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele wie Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Wachstum und Verteilung wirkt. Aber auch hier kommt man nicht viel weiter. Auf die Verteilungsprobleme kommen wir noch zurück. Beziehungen zur Vollbeschäftigung und zur Preisstabilität existieren praktisch nicht. Anders ist es mit dem wirtschaftlichen Wachstum. Hier gibt es Beziehungen; aber sie sind nicht eindeutig, sie können also negativ oder positiv sein. Ist Heimlichkeit geboten, kommt es vermutlich zu negativen Rückwirkungen, denn die Fehlallokation der Ressourcen ist dann und dort vermutlich relativ hoch, das Wachstum des Produktionspotentials entsprechend geringer.

IV

Bisher haben wir uns mit der Korruption im Wesentlichen unter allokativem Aspekt beschäftigt. Hierbei geht es darum, wie im Hinblick auf unsere praktisch unbegrenzten Bedürfnisse die knappen Mittel, die uns zur Verfügung stehen, am besten verwendet werden. Die Korruption wirft freilich auch distributive Fragen auf, denen wir uns jetzt zuwenden wollen. Dabei steht die Gerechtigkeit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen von Person zu Person, von Gruppe zu Gruppe sowie zwischen Gegenwart und Zukunft zur Diskussion. Bei der Korruption entstehen wie gesagt Tauschgewinne, und immer dann, wenn geldwerte Korruptionsleistungen gegen materielle Gegenleistungen gehandelt werden, ergeben sich daraus Korruptionseinkommen. Auch hier gilt, dass diese nur schwer zu erfassen sind, weil Korruptionsgeschäfte regelmäßig heimlich

abgewickelt werden. Bei diesen Einkünften handelt es sich wegen des Normenverstoßes um illegale Einkommen, und wir müssen nun fragen, wie es um die Verteilungswirkungen der Korruption steht.

Die Korruptionseinkommen, die den an illegalen Geschäften Beteiligten zufließen, führen zu Änderungen in der Einkommensverteilung. Die einen kommen in den Genuss der Vorteile, die die Korruption bietet, die anderen (nicht Beteiligten) tragen die „Korruptionslast“ – jedenfalls in der ersten Runde; denn zum Teil werden sie sich via Überwälzung der Belastung entziehen können. Genaue Aussagen darüber sind kaum möglich. Für die an der Korruption Beteiligten ergeben sich Vorteile – und zwar sowohl für die Bestechenden wie auch für die Bestochenen. Nehmen wir den Fall, dass geldwerte Leistungen gezahlt werden für „administratives Entgegenkommen“. Dann entsteht Einkommen unmittelbar bei den Bestochenen, mittelbar fließt den Bestechenden über die „Realisierung“ der so erworbenen Vorteile Einkommen zu. Die Verteilung des Korruptionseinkommens ist, wie gesagt, abhängig von der Verhandlungsstärke und dem Verhandlungsgeschick. Auch hierzu lässt sich in concreto nicht viel sagen. Interessant ist, dass die Korruption nicht überall die gleiche „Chance“ hat. So sind Malerarbeiten im Haus dafür „geeigneter“ als die Errichtung eines Rohbaus Aber wie dem im Einzelnen auch sein mag, sicher ist, dass die Korruption nicht mit gesamtwirtschaftlichen Verteilungszielen einhergeht, sondern die Bemühungen darum in willkürlicher Weise stört.

Was die Korruptionseinkommen der Bestochenen betrifft, wird man davon ausgehen können, dass dafür üblicherweise keine Steuern gezahlt werden – ebenso wenig wie für Einkommen aus Schwarzarbeit. Häufig wird sogar der Reiz der Bestechlichkeit darin liegen, dass dabei Einkommen „brutto für netto“ erzielt werden können. Zwar sind Korruptionseinkommen nach deutschem Recht im Rahmen der Einkommensteuer steuerpflichtig, aber wegen der Heimlichkeit der Korruptionsgeschäfte bieten sich hier attraktive Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung. Diesem Anreiz versucht der Fiskus mit Hilfe „verschlungener“ Vorschriften entgegenzuwirken. So können in manchen Fällen und bei Beachtung einschränkender Voraussetzungen (besonders bei Geschäftsverbindungen mit dem Ausland) nach wie vor „Schmiergelder“ als Sonderausgaben (oder Werbungskosten) abgesetzt werden. Dabei steht der Fiskus ebenfalls vor einem Tauschproblem: Wie viel soll er an einer Stelle an Steuern nachlassen, um an anderer Stelle mehr Steuern zu kassieren?

Bislang wurde nur die Art der durch Korruption verursachten Einkommensverlagerungen betrachtet. Der Umfang dieser Verlagerungen ist unbeachtet geblieben. Das ist vertretbar,

solange sich die Korruption in Grenzen hält. Dass die Korruptionseinkommen eine kritische Größe erreicht haben, wird in Bezug auf Entwicklungsländer vermutet. In der hohen Bürokratie, so wird berichtet, seien die Korruptionsfälle durch besonders hohe Transfers gekennzeichnet; in der Summe seien die Transfers bei der Korruption auf den unteren Ebenen aber nicht geringer. Um konkrete Aussagen über die Verwendung der Korruptionseinkommen machen zu können, sind unter anderem Informationen über die marginalen Sparquoten der Bestochenen und der Bestechenden notwendig. Höhere Ersparnisse aus dem Korruptionseinkommen sind am ehesten bei der Korruption auf den oberen Ebenen von Wirtschaft und Bürokratie zu vermuten; für das Korruptionseinkommen auf den unteren Ebenen darf man wohl eine konsumtive Verwendung annehmen. In der Literatur findet sich freilich auch die Meinung, dass man in höheren Gesellschaftsschichten Korruptionseinkommen häufig zu conspicuous consumption verwendet oder ins sichere Ausland transferiert. Im Interesse des wirtschaftlichen Wachstums in den Entwicklungsländern wäre indes zu wünschen, dass die gesparten Teile der Korruptionseinkommen im Inland investiert werden. Ein Mindestmaß an politischer und wirtschaftlicher Stabilität scheint dafür die unabdingbare Voraussetzung zu sein.

V

Zum Schluss, in aller Kürze, einige Bemerkungen zu Maßnahmen, mit denen man die Korruption bekämpfen kann. Eine generelle Vermutung geht dahin, über mehr Wettbewerb und die Internalisierung von externen Effekten die Effizienz in der Marktwirtschaft zu verbessern. Aber das ist nicht der einzige Weg. In welchem Ausmaß Korruption praktiziert wird, hängt nämlich auch davon ab, inwieweit Einzelwirtschaften, denen meistens mehrere Personen angehören, nach außen „einheitlich" auftreten; anders ausgedrückt: ob sie ein Team im Sinne von Marschak/Radner bilden. Die Mitglieder eines Teams in diesem Sinne haben identische oder zumindest parallele Interessen, so dass das Problem ihrer Motivation in Richtung auf das Gesamtziel der „Organisation" entfällt; es gibt also kein „principal-agent-problem". Angemessene Bezahlung, esprit de corps, wirksame Kontrollen und geeignete Sanktionen dienen der Entstehung und Aufrechterhaltung von Teams in diesem Sinne und (indirekt) auch der Einschränkung der Korruption. Zu beachten ist weiterhin die „enge Verwandtschaft" von Korruption, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung. In vielen Fällen wird das eine nur in Kombination mit einem anderen „fruchtbar". Unter Produktionsgesichtspunkten sind allerdings Maßnahmen in Bezug auf die Schwarzarbeit wichtiger als Maßnahmen, die die Korruption betreffen; denn hier entsteht Produkt, dort wird nur umverteilt. Außerdem müssen Maßnahmen gegen die Betätigung in der Untergrundwirtschaft langfristig angelegt sein. Bei der Therapie handelt es sich nämlich um nichts weniger als eine Umgewöhnung, für

deren Gelingen der Zeitbedarf sicher nicht gering ist. Schließlich ist für den Erfolg solcher Gegenmaßnahmen auch das Verhältnis von Bürger und Staat bedeutsam. Politikverdrossenheit, insbesondere Entscheidungsschwäche und immer neue Skandale in der politischen Klasse bekommen diesen Bemühungen sicher nicht. Angesichts der Anreize für Korruption darf man sich eigentlich nicht wundern, wie viel Bestechung und Bestechlichkeit es gibt; verwunderlich ist eher, dass es davon (wie auch von der economìa sommersa im Allgemeinen) nicht mehr gibt.

Die strafrechtlichen Regelungen zur Eindämmung korruptiven Verhaltens

Michael Hettinger[1]

Der bisherige Verlauf dieser Tagung gibt Anlass zu folgender Vorbemerkung: Die Perspektive des heutigen Strafrechtlers ist nicht die Moral oder genauer: die Moralität, sondern das Recht als eine Ordnung äußeren Verhaltens; aber auch dieses nur in einer bestimmten Weise, soweit es um eine Zustandsbeschreibung geht. Nämlich als das geltende Recht. Jegliches „geltende Recht" ist immer nur ein relatives, eben weil es lediglich ein gerade geltendes ist. Seit dem „Dritten Reich" wissen wir um diese Relativität sozusagen endgültig. Die Antwort hierauf formuliert Art. 20 III GG: Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Also nicht nur an die Gesetze, sondern – auch – an das Recht. Damit zeigt sich unsere Rechtsordnung als dynamisch und als kritisch: Es wird nämlich gesetzliches Unrecht für möglich gehalten. Dem weiter nachzuspüren, ist hier nicht der Ort. Meine heutige Aufgabe ist schlichter: Es geht darum, Sie mit der Gesetzeslage vertraut zu machen. Sie wird manchen überraschen, obwohl vieles, was ich sagen werde, hier schon gesagt worden ist. Aber ich sage es in meinem Zusammenhang, aus der Perspektive des geltenden Strafrechts.

Es gibt Themen, die latent immer aktuell sind, weil man jederzeit eine Fülle von Anlässen hat, sie auf die Tagesordnung verschiedenster Fakultäten zu setzen. Einen klassischen Dauerbrenner bildet insoweit die Korruption, ein Wort, das dem Lateinischen entlehnt ist. Dort bedeutet das Verbum corrumpere u.a. verderben, untergraben, zu Schanden machen, bestechen.

Korrumpiert wird, wer sich – insbesondere durch Bestechung – für zweifelhafte Ziele gewinnen, zu verachtenswertem Handeln verleiten lässt. Korrupt ist, wer sich käuflich zeigt, und korrupte Verhältnisse herrschen, wo Vetternwirtschaft, Ämterpatronage, Bestechung blühen.

Fasst man die Bedeutung des Begriffs Korruption so weit, ist sie im landläufigen Sinn ubiquitär, war das schon seit Menschengedenken und wird es auch bleiben. Denn wo Menschen leben, ist die Habsucht, das Sinnen auf den eigenen Vorteil nicht weit. Das

[1] Um Fußnoten ergänzter Text des Vortrags vom 07.06.2002.

scheint mir eine systemresistente Erfahrung zu sein. Gerade eine auf Gewinn basierende Wirtschaftsordnung hat mit ihr jederzeit zu rechnen.

Das Wort Korruption fungiert als Sammelbecken für höchst unterschiedliche Sachverhalte. Seine Bearbeitung durch Philosophie, Politologie, Soziologie und Ökonomie hat zu sehr verschiedenen Korruptionsbegriffen geführt. Welches Feld das Wort abdeckt, hängt also von der Perspektive – und damit der Fakultät – des jeweiligen Benutzers ab[2].

1994 wurde „Korruption" von Juristen für eine Konferenz der europäischen Justizminister umschrieben als „das Verhalten von Personen mit öffentlichen oder privaten Aufgaben, die ihre Pflichten verletzen, um ungerechtfertigte Vorteile gleich welcher Art zu erhalten"[3].

Die strafrechtliche Diskussion hierzulande orientiert sich an dem Wort „Bestechung"; zu den Korruptionsdelikten in diesem Sinne zählen demzufolge auf den ersten Blick § 108e StGB, die Abgeordnetenbestechung, die §§331-338 StGB, d.h. Vorteilsannahme und Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Bestechung (im Wege des Verweises auf §§ 331 ff. StGB gehört auch § 48 WStG hierher) sowie § 299 StGB, Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr.

Diese Deutung von „Korruption" überzeugt den deutschen Strafjuristen nur auf den ersten Blick. Zwar ist in den genannten Normen jeweils von Bestechung die Rede, und auch die Formulierungstechnik scheint teilweise Verwandtschaft anzuzeigen. Aber bei genauerem Hinsehen entstammen die Regelungen verschiedenen Familien, die man nur auf Basis eines weiten Korruptionsverständnisses wie des oben genannten von 1994 zwangsverschmelzen kann, meines Erachtens aber nicht sollte.

Um dem Begriff der Korruption ein praktikables Anwendungsfeld zu sichern, muss an der Eigenart der „Pflichten" angesetzt und dementsprechend unterschieden werden: § 299 StGB schützt den freien Wettbewerb im geschäftlichen Verkehr, mittelbar also die

---

[2] Näher dazu Hettinger: Das Strafrecht als Büttel? Fragmentarische Bemerkungen zum Entwurf eines Korruptionsbekämpfungsgesetzes des Bundesrats vom 3.11.1995, in: Neue Juristische Wochenschrift (= NJW) München 1996, 2263, 2265 m.w.N.. Vgl. auch Ahlf: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung. Zugleich ein berufsethischer Orientierungsrahmen, Kriminalistik, Überhofen 1996, 91 ff.; ferner, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich. Ein Rechtsvergleich und Reformüberlegungen zum deutschen Recht, 1999, S.29 ff. sowie Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, 2002, S.11 ff.

[3] Flormann: Heimliche Unterwanderung, 1995, S.145; ferner Dölling: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen?, Gutachten C zum 61. Deutschen Juristentag (DJT) Karlsruhe 1996, C 9 f.

marktwirtschaftliche Ordnung als Ganzes und insofern auch die Vermögensinteressen der Wettbewerber, mithin den lauteren Wettbewerb in der Privatwirtschaft[4]. Dass es einen solchen Wettbewerb möglicherweise in manchen Bereichen gar nicht mehr gibt, hindert den Gesetzgeber nicht, ihn sich zu wünschen.

Die Sammelbezeichnung Korruption sollte man demgegenüber, um das Besondere, das Eigenartige hervorzuheben, auf das engere Feld des Missbrauchs amtlicher oder politischer Funktionen beschränken. So verfährt denn auch das hiesige Strafrecht[5].

Was Amtsträger, für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete, Richter, Schiedsrichter und Soldaten betrifft, kann der deutsche Gesetzgeber sich rühmen, ein lückenloses Netz zum Schutz der Lauterkeit des öffentlichen Dienstes geknüpft zu haben. Hierauf ist noch gesondert einzugehen.

Hingegen ist mit Bezug auf § 108 e StGB zu vermerken, dass die gesetzliche Überschrift „Abgeordnetenbestechung" einem Etikettenschwindel nahe kommt. Indem die nach langen Geburtswehen 1994 eingeführte Norm nämlich nur den „Stimmenkauf" oder „-verkauf" unter Strafe stellt, erfasst sie bemerkenswert zufällig die praktisch bedeutenden Fälle von „Korruption" nicht. Denn unter den Begriff des Amtsträgers im Sinne der §§ 331 ff. StGB fallen zwar Minister, Abgeordnete aber gerade nicht. Dass es durchaus auch anders geht, zeigt § 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, kurz: Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung, das 1998 in Kraft trat. Denn dort wird, wenn auch beschränkt auf die Vornahme künftiger Handlungen oder Unterlassungen, mit Strafe bedroht, wer sich gegenüber einem Mitglied eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates oder einem Mitglied einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation so verhält, wie es § 334 StGB für die Bestechung von deutschen Amtsträgern beschreibt. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt, dass aus diesem Anlass § 108e StGB nicht angepasst wurde[6].

Die deutsche politische Landschaft wird also weiterhin liebevolle, selbstverständlich völlig uneigennützige Pflege erfahren. Und wenngleich das Spenden auf Grund vieler Skandale

[4] Tiedemann, in Leipziger Kommentar zum StGB (= LK), § 299 Rn. 5, 8; Tröndle, Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 50. Aufl. 2001, § 299 Rn. 4; Wessels, Hillenkamp, Strafrecht. Besonderer Teil/2, 25. Aufl. 2002, Rn. 702.

[5] Der deutsche Gesetzgeber widmet den „Straftaten gegen den Wettbewerb" einen eigenen (26.) Abschnitt, §§ 298 ff. StGB.

[6] Zur Kritik an § 108 e StGB vgl. nur Rudolphi, in Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch (= SKStGB), § 108 e Rn. 1-7; Tröndle, Fischer (o. Fn. 4), § 108 e Rn. 1-3; ausführlich Überhofen (o. Fn. 2), S.183 ff.; ferner Bannenberg (o. Fn. 2), S.16: „Nur eine symbolische Vorschrift...".

zwischenzeitlich etwas erschwert worden ist, lassen es Lobbyisten an solcher Versorgung von Abgeordneten und Parteien nicht fehlen. Sollten hier auch nur die größeren „Kultivierungsbemühungen" solcher Art aufgezählt werden, die in der BRD im Ruch korruptiven Zusammenwirkens standen oder stehen, würde die zur Verfügung stehende Zeit nicht ausreichen. Zur Veranschaulichung dieses nicht geregelten Problembereichs nur einige Beispiele:

Der Verkauf von Leuna/Minol an die „Elf" ist ein Prachtexemplar der Gattung, und es ist heute absehbar, dass diesen Komplex das übliche Schicksal ereilt, nämlich nicht aufgeklärt zu werden. „Quod non est in actis, non est in mundo", fällt einem ein, wenn man erfährt, dass die diesen Sachverhalt betreffenden Vorgänge (Akten, Datenträger usw.) in der Zeit des Regierungswechsels aus dem Bundeskanzleramt verschwunden sind (bzw. „sein sollen")[7]. Der Verkauf von 112.000 Eisenbahnerwohnungen an ein Konsortium, das eine Milliarde weniger geboten hatte als eine Konkurrenzgruppe, fand in bemerkenswerter zeitlicher Nähe mit einer Spende an die CDU in Höhe von 5,9 Millionen DM statt. Die Spender handelten aus Liebe zur Partei – sagen sie; zuvor waren sie durch solche Spenden noch nicht aufgefallen[8]. Herr Landowsky, ehedem Fraktionsvorsitzender seiner Partei in Berlin und zugleich Leiter der landeseigenen Bankgesellschaft Berlin AG, vergab einen Großkredit (ca. 600 Millionen DM), der später Not leidend wurde, wie nunmehr auch die Bank selbst (es besteht ein „Finanzloch" von ca. 4-6 Milliarden DM). Von den Kreditnehmern erhielt er nachweislich 40.000,00 DM, deren Eingang sodann vertuscht wurde[9]. Der Lobbyist Karlheinz Schreiber hält seit langem die CDU, neuerdings auch die CSU, in Atem[10]; kein Außenstehender weiß, welche Pfeile er noch im Köcher hat. Seine bisherige „Strecke" ist beachtlich: Ein ehemaliger Kanzler ist ins Zwielicht geraten, ein Parteivorsitzender zurückgetreten, die so genannte Parteispendenaffäre schwelt noch vor sich hin[11]; die hessische ist – je nach Glaubensbekenntnis – erfolgreich oder erfolglos abgeschlossen[12]. All´ das hat – möglicherweise – mit Korruption im weiteren Sinne zu tun, fällt aber zum Teil nicht unter die einschlägigen Strafbestimmungen, weil die Parteien über den Gesetzgeber für entsprechende Immunisierung gesorgt haben.

[7] Vgl. etwa FAZ vom 18.1. und 4.2.2000 sowie vom 7.6.2001; ferner DIE ZEIT vom 7.6.2001 sowie FAZ vom 22.6. und 12.7.2001 (80 Millionen DM Beraterprovision an Holzer; Mysteriöser Tod des Geschäftsmanns Hoener). Zum „Desinteresse" deutscher Ermittler an den Genfer Akten siehe FAZ vom 18.7.2001; DIE ZEIT vom 19.7.2001 und SZ vom 23.7.2001. Eine Chronik zu Leuna/Elf findet sich in der FAZ vom 20.12.2001.
[8] Dazu etwa FAZ vom 9.3., 16.3. und 30.3.2001.
[9] Vgl. nur FAZ vom 10.2., 13.2., 14.2., 24.3., 9.4. und 23.5.2001.
[10] Neueres in FAZ vom 14.5., 20.6., 11.7. und 24.7.2002; ferner FAZ vom 24.10., 14.11. und 12.12. 2001.
[11] FAZ vom 20.1., 27.1. und 3.2.2000 sowie vom 5.7.2002; Chronik in FAZ vom 19.1.2000.
[12] Zur Erinnerung vgl. FAZ vom 17.1., 22.1., 15.2., 18.2., 22.2. und 13.5.2000.

Umso entschlossener mühte man sich um eine Reform der §§ 331 ff. StGB – als ob allein von dort das Heil für unseren Staat zu erwarten wäre. Doch der Fisch stinkt vom Kopfe her. Wo Rauch ist, ist auch Feuer, und wo Geld fließt – zumal heimlich –, machen Interessen sich geltend, die das Licht offenbar scheuen müssen. Vom Werteverfall sollte deshalb jedenfalls nicht reden, wer mit Normen dort geizt, wo sie zur Erhaltung eben jener Werte erforderlich wären. Dieser Bereich des Korruptionssumpfes – das Verhältnis der Wirtschaftslobbyisten zu den Politikern – wurde also nicht „rekultiviert", obwohl Entwässerung gerade hier Not täte.

Ganz anders sieht die Lage im Bereich der Bestechungsdelikte aus, die Richter, Amtsträger und ihnen Gleichgestellte im Auge haben. Hier ist der Gesetzgeber 1997 tätig geworden[13]. Anlass war die bemerkenswerte Häufung von Bestechungen im öffentlichen Beschaffungswesen, insbesondere in den Bauverwaltungen[14].

Da die Zeit drängt, beschränke ich mich auf die geraffte Darstellung des jetzt geltenden Rechts. Bei den Bestechungsdelikten ist zu unterscheiden zwischen Gebern und Nehmern.

Nehmer sind die Amtsträger, Richter oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten im Sinne des § 11 I Nr. 2 bis 4 StGB. Auf die Darstellung der Feinheiten sei hier verzichtet[15]. Jedenfalls gehören zu den Nehmern Beamte sowie Angestellte des öffentlichen Dienstes, Richter, auch ehrenamtliche, und Schiedsrichter (berufen zur Streitentscheidung nach §§ 1025 ff. ZPO und §§ 101 ff. ArbGG); ferner, wer in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht, u.a. Minister und parlamentarische Staatssekretäre, Notare, aber auch der Bundespräsident. Diesen Täterkreis haben die §§ 331 und 332 StGB im Auge. Im Folgenden werden – pars pro toto – nur noch die Amtsträger, speziell auch die Richter erwähnt.

---

[13] Dazu Schaupensteiner, Kriminalistik 1996, 237 ff.; Hettinger, Entwicklungen im Strafrecht und Strafverfahrensrecht der Gegenwart. Versuch einer kritischen Bestandsaufnahme, 1997, S.27 ff.; ders. (s.o. Fn. 2), NJW 1996, 2263 ff.; Kerner, Rixen, Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? – Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption -, Goltdammer's Archiv für Strafrecht (= GA) 1996, 355 ff.; Dölling, Die Neuregelung der Strafvorschriften gegen Korruption, in Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (= ZStW) 112 (2000), 334 ff.

[14] Schaupensteiner, Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (= NStZ) 1996, 409 ff.; Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, 2002, S.161; Bundeskriminalamt (Hrsg.), Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 2000, S.19, 21; ferner FAZ vom 13.3. und 1.7.1996 (zum Terminal 2 am Flughafen Frankfurt/Main) sowie vom 30.10.2001. Erinnert sei ferner an die Berliner Bauskandale in den 80er Jahren. Siehe auch Der Spiegel vom 18.3.2002, S.25. Zu den Treuhandverfahren vgl. Bannenberg (o. Fn. 2), S.167 ff.

[15] Vgl. dazu die Kommentare zum StGB.

Bestechlichkeit im Sinne des § 332 I StGB liegt vor, wenn ein Amtsträger für sich oder einen Dritten einen Vorteil dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und er dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde.

Hier muss der Vorteil als Gegenleistung für eine Diensthandlung gedacht bzw. erbracht sein. Dieses Beziehungsverhältnis, ein „do ut des", bildet die so genannte Unrechtsvereinbarung und damit den Kern der Bestechlichkeit (im Sinne des § 332 I StGB): Der Vorteil soll dafür gewährt werden, dass der Amtsträger dienstpflichtwidrig handelt. Hierbei ist bedeutungslos, ob vorgeleistet wird und wer ggf. vorleistet. Nimmt der Amtsträger z.B. den Vorteil für eine dienstpflichtwidrige Handlung an, so erwartet ihn eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren, in minder schweren Fällen eine solche bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Schon der Versuch ist strafbar.

Gleiches gilt nach § 332 II StGB für Richter. Für sie beträgt allerdings die Mindeststrafe ein Jahr, weshalb die Tat ein Verbrechen im Sinne des § 12 I StGB ist (Folge: Verlust der Amtsfähigkeit und des Amtes, § 45 StGB).

Bei den Diensthandlungen ist zu unterscheiden zwischen so genannten gebundenen und Ermessenshandlungen. Bei letzteren besteht ein vom Gesetz eingeräumter Entscheidungsspielraum, innerhalb dessen der Amtsträger eine Wahl hat. Übt er dieses Ermessen nicht oder falsch aus, also nicht „pflichtgemäß", so liegt ein Fehlgebrauch vor; seine Handlung ist dann ebenfalls pflichtwidrig im Sinne des § 332.

Absatz 3 geht noch einen Schritt weiter: Der Amtsträger oder Richter macht sich danach schon dann strafbar, wenn er sich bereit gezeigt hat, künftig seine Pflichten zu verletzen oder sich durch den Vorteil bei Ausübung eines ihm eingeräumten Ermessens beeinflussen zu lassen. Ein innerer Vorbehalt, sich später korrekt verhalten zu wollen, nützt ihm also nichts.

Klar ist nun, dass das „Beziehungsverhältnis" zwischen Vorteil und pflichtwidriger Diensthandlung nicht immer zu beweisen sein wird. Da nämlich Nehmern und Gebern hohe Strafen drohen, werden sie das Vorhandensein einer Unrechtsvereinbarung „bis zum Umfallen" bestreiten.

Dieser möglichen „Beweisnot" baut § 331, die Vorteilsannahme, vor: Nach ihr wird der Amtsträger schon dann mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wenn er für seine Dienstausübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich

versprechen lässt oder annimmt. Der Nachweis einer bestimmten Diensthandlung als Gegenleistung für den Vorteil ist hiernach nicht notwendig. Steht also fest, dass der Amtsträger eine hohe Zuwendung erhalten hat, nicht aber wofür, so reicht aus, dass sie „für“ die Dienstausübung gewährt worden ist. Damit ist auch das so genannte „Anfüttern“ erfasst, also Leistungen zur „Klimapflege“, die u.U. tatsächlich noch nicht auf eine bestimmte Diensthandlung als „Gegenleistung“ abzielen. Die 50.000 Euro, die ein Bauunternehmer einem neuen Bauamtsleiter überreicht – „auf gute Zusammenarbeit“ -, muss dieser mithin zurückweisen. Denn im Unterschied zu entsprechenden Spenden an Abgeordnete gilt für den Bauamtsleiter das strafbewehrte Verbot der Vorteilsannahme, § 331 I StGB.

Nun fragt sich, ob der Begriff des Vorteils eine untere Grenze hat im Sinne eines „minima non curat praetor“ bzw. ob eine Annahme genehmigungsfähig ist. Insoweit sehen die seit 1996 modernisierten Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder, wenngleich wenig deutlich, Einschränkungen des Strafbarkeitsbereichs vor: Hinsichtlich geringwertiger Aufmerksamkeiten und Geschenke im Mitarbeiterkreis sowie für übliche und angemessene Bewirtung anlässlich dienstlicher Handlungen kennt etwa die Verwaltungsvorschrift[16] der Landesregierung von Rheinland-Pfalz vom 29.10.1996 eine „allgemein erteilte Genehmigung“. Die Tasse Kaffee, das Abholen vom Bahnhof u.ä. sind also vorab gebilligt, das Sechs-Gänge-Menü im Drei-Sterne-Lokal hingegen nicht.

Allerdings bestimmt § 331 III StGB, dass der Amtsträger dann auch einen größeren Vorteil entgegennehmen darf, wenn die zuständige Behörde das im Rahmen ihrer Befugnisse vorab genehmigt hat bzw. nach unverzüglicher Anzeige nachträglich genehmigt[17].

Wie bereits erwähnt, bleibt auch der Geber nicht ungeschoren; freilich muss er etwas milder davonkommen als der Amtsträger, der ja eine nur ihm obliegende Dienstpflicht verletzt, und zwar auch dann verletzt, wenn er für eine korrekte Dienstausübung einen Vorteil annimmt. Denn außerhalb des eben erwähnten Bereichs des sozial Üblichen oder des Genehmigten ist es dem Amtsträger untersagt, Belohnungen oder Geschenke anzunehmen. Insoweit bestimmt etwa § 70 Bundesbeamtengesetz (=BBG): „Der Beamte darf, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, keine Belohnungen und

[16]Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, in Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz vom 27. Februar 1997, S.160 ff.

[17]Kritisch zur fehlenden Abstimmung der Regelung mit den beamtenrechtlichen Vorschriften Cramer, in: Schönke, Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 26. Aufl. 2001, § 331 Rn. 42 ff.; ferner Wessels, Hettinger, Strafrecht. Besonderer Teil/1, 26. Aufl. 2002, Rn. 1113 m.w.N.; s. auch Bannenberg (o. Fn. 2), S.398 ff..

Geschenke in Bezug auf sein Amt annehmen. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung der obersten oder der letzten obersten Dienstbehörde. Die Befugnis zur Zustimmung kann auf andere Behörden übertragen werden".

Die auf den Geber zugeschnittenen Tatbestände der Bestechung und der Vorteilsgewährung sind das Spiegelbild zur Bestechlichkeit und zur Vorteilsannahme: Wegen Bestechung wird nach § 334 I StGB bestraft, wer einem Amtsträger... einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde.

Die Bestechung eines Richters ist in § 334 II StGB, ebenfalls parallel zur Bestechlichkeit (§ 332 II StGB), unter Strafe gestellt. Die Strafdrohung ist für den bestechenden Extraneus – folgerichtig[18] – wesentlich milder als für den Richter.

Und schließlich macht gemäß § 334 III StGB der Geber sich ebenfalls schon dann strafbar, wenn er den Amtsträger oder Richter auch nur zu bestimmen versucht, dass dieser bei der Handlung seine Pflichten verletzt oder sich bei der Ausübung eines Ermessens durch den angebotenen, versprochenen oder bereits gewährten Vorteil beeinflussen lässt.

Nur wegen Vorteilsgewährung gemäß § 333 StGB wird der Geber bestraft, wenn er dem Amtsträger den Vorteil „für die Dienstausübung" anbietet, verspricht oder gewährt. Auf diese Weise wird der vorhin erwähnte Bauunternehmer erfasst, der dem neuen Bauamtsleiter 50.000,- Euro „auf gute Zusammenarbeit" angeboten hat, ohne dass eine Unrechtsvereinbarung im Nachhinein zu beweisen ist.

Wie § 331 StGB, so sieht auch § 333 in Abs. 3 StGB einen Ausschluss der Bestrafung für den Fall vor, dass die Annahme des Vorteils durch den Amtsträger genehmigt war oder auf seine unverzügliche Anzeige hin genehmigt wird.

Zwischenfazit:
Die neuen §§ 331-334 StGB wirken flächendeckend. Indem § 331 StGB schon Vorteile „für die Dienstausübung" sanktioniert, läuft er parallel zum Disziplinarrecht; das ist m.E. mehr als ein Schönheitsfehler, war aber der seinerzeitigen, leicht hysterischen Annahme geschuldet, die Ausweitung der Strafnormen in den Bereich des bisher nur Disziplinar-

[18]Die Strafrahmenbestimmungen sind z.T. widersprüchlich; kritisch schon zum Entwurf des Bundesrats Hettinger (o. Fn. 2), NJW 1996, 2272 f.; Wessels, Hettinger (o. Fn. 17), Rn. 1122.

widrigen hinein verbessere die angenommenen Zustände. Deren Ursachen liegen aber nicht in Lücken der Strafbarkeit, sondern in Defiziten bei der Anwendung des Disziplinarrechts, das schon damals höchst wirksame Sanktionen zur Verfügung stellte, nämlich von Gehaltsminderungen über die Degradierung bis hin zur Entlassung aus dem Dienst. Der Gesetzgeber fand es jedoch populärer, einmal mehr die große Strafrechtskeule mit Tabula-rasa-Effekt zu schwingen. Es ist eben einfacher, mit der Strafgewalt zu drohen, statt den Problemen auf den Grund zu gehen und dort für Ordnung zu sorgen.

Man beließ es freilich nicht bei diesen Ausweitungen der Strafbarkeit. Darüber hinaus wurde mit § 335 StGB eine Strafbemessungsregel eingeführt, die für besonders schwere Fälle eine Verschärfung der Strafdrohungen vorsieht: Für Bestechlichkeit und Bestechung Freiheitsstrafe von ein bis zu zehn Jahren, für Taten von Richtern gem. §§ 38 II, 332 II StGB Freiheitsstrafe von zwei bis zu fünfzehn Jahren.

Ein besonders schwerer Fall liegt gemäß § 335 II StGB in der Regel vor, wenn

1. die Tat sich auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht (diskutiert werden 10.000 aber auch 25.000 Euro)[19],
2. der Täter fortgesetzt Vorteile annimmt, die er als Gegenleistung für künftige pflichtwidrige Diensthandlungen gefordert hat oder
3. der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande gehandelt hat, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

Schließlich sieht § 338 I StGB für Fälle der Bestechlichkeit unter den Voraussetzungen des § 335 II Nr. 2 StGB die Anwendung des Erweiterten Verfalls (§ 73 d StGB) vor; für Fälle der Bestechung (§ 334 StGB) war bisher auch die Verhängung der Vermögensstrafe (§ 43 a StGB) angeordnet, wenn der Geber als Mitglied einer Bande gehandelt hat.

Beim Erweiterten Verfall ordnet das Gericht den Verfall von Gegenständen des Täters oder Teilnehmers dann an, wenn die Umstände die Annahme rechtfertigen, dass diese Gegenstände für rechtswidrige Taten oder aus ihnen erlangt worden sind. Hat also unser Bauamtsleiter die 50.000,- Euro auf einem Konto geparkt, so unterliegen sie dem Verfall. (§ 73 d I 3 und II StGB sorgen dafür, dass dem Verfall u.a. auch unterliegt, was der Bauamtsleiter durch Transaktionen erlangt hat.)

---

[19]Dazu Tröndle, Fischer (o. Fn. 4), § 335 Rn. 6, aber auch Kuhlen, in: Nomos Kommentar zum StGB (= NK), § 335 Rn. 4.

Gem. § 43 a StGB konnte das Gericht neben einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren auch auf Zahlung eines Geldbetrags erkennen, dessen Höhe durch den Wert des Vermögens des Täters begrenzt war (Vermögensstrafe). Das BVerfG hat am 20.03.2002 die Norm für nichtig erklärt[20].

Erwähnt sei noch § 357 StGB, der einen Vorgesetzten, der eine Tat des Untergebenen im Amt geschehen lässt, mit der Strafe bedroht, die für diese Tat vorgesehen ist. Die Norm ist alt und, glaubt man den Statistiken, schon immer zahnlos: Wenn der Vorgesetzte nämlich von den Vorgängen nichts weiß, fehlt ihm der Vorsatz, weiß er hingegen von den Vorteilen, ist er in der Regel beteiligt und schweigt.

Auf einen Punkt bin ich bisher nicht näher eingegangen, weil er besondere Aufmerksamkeit verdient, nämlich den Vorteil und die auf ihn bezogene Absicht des Nehmers, also des Amtsträgers. Unter einem Vorteil versteht die herrschende Meinung jede Zuwendung materieller oder immaterieller Art, auf die kein Anspruch besteht, und die zu einer objektiv messbaren wirtschaftlichen, rechtlichen oder persönlichen Besserstellung führt[21]. Das Feld der Möglichkeiten ist weit:

Vorteil kann sein die Zahlung von Geld, die Stundung einer Schuld, die Gewährung eines Darlehens oder eines Rabatts, die Überlassung eines Leihwagens, die finanzierte Urlaubsreise, der teure Theaterbesuch bis hin zum nicht mehr sozial adäquaten (üblichen) Werbegeschenk; ferner die Einsparung von Aufwendungen, z.B. bei unentgeltlicher Gewährung sexueller Kontakte, oder die Einladung zu einer Jagd. Auch die Verleihung des Doktor h.c. wäre ein denkbarer Vorteil.

Bis 1997 waren die §§ 331, 332 StGB auf den Eigennutz des Amtsträgers ausgerichtet; der Vorteil musste ihm selbst zukommen; wurde er Angehörigen zugewendet, so bejahte der BGH einen wenigstens mittelbaren Vorteil des Amtsträgers. Selbst durch diese Rechtsprechung waren freilich Zuwendungen nicht als Vorteil zu erfassen, die der Amtsträger zur Weiterleitung etwa an eine politische Partei erhielt, soweit sich hierdurch nicht auch seine Lage objektiv messbar verbesserte. Diese Lücke wurde dadurch geschlossen, dass es nunmehr ausreicht, wenn der Amtsträger den Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt.

Vom geschützten Rechtsgut her betrachtet, der Lauterkeit des öffentlichen Dienstes, ist das im Ansatz folgerichtig, denn der Amtsträger soll sich in seinem Handeln von Gesetz

---

[20] BVerfG, NJW 2002, 1799 ff.

[21] Zum Begriff des Vorteils eingehend Kuhlen, in: NK (o. Fn. 19), § 331 Rn. 35 ff.

und Recht, nicht aber von Vorteilen für sich oder Dritte leiten lassen. „Staatliches" Handeln, auf das ein Anspruch besteht, soll nicht gekauft werden müssen, und solches, auf das kein Anspruch besteht, nicht erkauft werden können.

Ein Amtsträger, der heute eine Zahlung an „seinen" Verein oder „seine" Partei fordert, oder sich versprechen lässt, macht sich ebenso strafbar, wie die §§ 331, 332 StGB begrifflich erfüllt sind, wenn er, altruistisch motiviert, sich Spenden an gemeinnützige Einrichtungen wie etwa das Rote Kreuz oder SOS-Kinderdorf versprechen lässt. Ob man hier mit der Rechtsprechung zum alten Recht einschränkend fordern kann, dass die Zuwendung an Dritte dem Amtsträger mittelbar zugute kommen muss, was in einem solchen Fall dann verneint werden könnte, ist noch nicht ausgemacht. Denn jedenfalls, wenn der Amtsträger sich solche Spenden versprechen lässt oder sie gar selbst fordert, ist die sachliche Amtsführung gefährdet. Dem Altruismus wäre dann nur bei der Strafzumessung Rechnung zu tragen[22].

Diesem Ergebnis – Strafbarkeit auch des Altruisten – kann nur entgehen, wer die Neuregelungen trotz der Erweiterung auf Dritte weiterhin als auf Eigennutz abzielend interpretiert[23]. Es kann dann im Einzelfall an der weiterhin erforderlichen, wenn auch abgeschwächten Vereinbarung fehlen, daran nämlich, dass der Vorteil für die Dienstausübung angenommen bzw. gewährt wird. Ferner lässt sich sodann ein auch nur mittelbarer Eigennutz verneinen. Der Gesetzgeber hat die Frage der Rechtsprechung zur Entscheidung überlassen; soweit ich sehe, ist die Frage nach wie vor offen. Den Vorzug verdient m.E. die Interpretation, die auch den Altruismus aus der Strafbarkeit nicht ausnimmt, also nicht mehr auf einen Eigennutz abstellt[24].

Große Bedeutung gewinnt die Lockerung der Unrechtsvereinbarung in § 331 I für die Drittmittelforschung, bei Zuwendungen der Medizin – und Pharma-Industrie an Ärzte öffentlich-rechtlichen Krankenhäuser und beim so genannten Sponsoring. Über letzteres u.a. stolperte vor einiger Zeit ein niedersächsischer Ministerpräsident („Glogowskis Geburtstag")[25].

---

[22]So etwa Dölling (o. Fn. 3), C 67 f.; ders., ZStW 112 (2000), 345; Kuhlen, in: NK (o. Fn. 19), § 331 Rn. 45-48.

[23]So Korte, Bekämpfung der Korruption und Schutz des freien Wettbewerbs mit den Mitteln des Strafrechts, NStZ 1997, 513, 515.

[24]Ebenso u.a. Kuhlen, in: NK (o. Fn. 19), § 331 Rn. 47 f.

[25]Zu dieser Problematik vgl. die Nachweise bei Wessels, Hettinger (o. Fn. 18), Rn. 1107; Lackner, Kühl, StGB, 24. Aufl. 2001, § 331 Rn. 6a; ferner Schreier, Drittvorteil und Unrechtsvereinbarung. Zugleich ein Beitrag zur Neufassung der Bestechungsdelikte durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz, 2002, S.97 ff.; Bundeskriminalamt (o. Fn. 14), S.39 f. sowie neuerdings Sanchez-Hermosilla, Korruptionsstrafrecht und Drittmittelforschung. Zur Frage der strafrechtlichen Verfolgungspraxis, in: Kriminalistik 2002, 506 ff.

Die Thematik wäre geeignet, eine ganze Tagung auszufüllen. Als grobe Leitlinie in dieser Problemzone kann gelten: Dienen die Zuwendungen an den Amtsträger dem Abschluss oder der Erfüllung entgeltlicher (Werk-) Verträge mit Dritten, etwa zur Finanzierung eines Forschungsvorhabens („Drittmittelprojekt") und damit unmittelbar dienstlichem Handeln, so liegt in angemessenen Zuwendungen in der Regel kein Vorteil im Sinne der §§ 331 ff. StGB[26]. Wo insoweit Zweifel bestehen, sollte der Amtsträger sich um Genehmigung der für ihn zuständigen Behörde bemühen.

Sowohl § 25 Hochschulrahmengesetz (= HRG) als auch die Hochschulgesetze der Länder sehen Drittmittelforschung ausdrücklich vor: Schenkungen, Erbeinsetzungen, Stiftungslehrstühle oder die Finanzierung konkreter Projekte sind demnach grundsätzlich zulässig. Geregelt wurden insoweit Anzeige- und Genehmigungspflichten sowie Grundsätze zur Drittmittelverwaltung. Mit den Einzelheiten wird der jeweilige Beamte dann allerdings allein gelassen. Im so genannten Herzklappenskandal ging das schief. Dort waren Zuwendungen der Lieferanten zwar – jedenfalls teilweise – für Forschungszwecke verwendet, aber die hochschulrechtlichen Vorschriften über die Verwendung von Drittmitteln nicht beachtet worden.

Die Offenlegung der Zuwendungen soll der Transparenz dienen und die Kontrolle ermöglichen. In einer neuen Entscheidung des BGH heißt es dazu: Wird die Einwerbung von Mitteln der zuständigen Stelle ordnungsgemäß angezeigt, kann das Vertrauen der Allgemeinheit in die Sachgerechtigkeit der Entscheidungen im öffentlichen Dienst nicht berührt werden[27].

Anders liegt es bei „Spenden" für Betriebsausflüge, kostenlosen Seminaren in der Karibik oder den Dolomiten, Honoraren für „Gutachten" ohne wissenschaftlichen Wert u.ä. Denn mit einer Berufung auf die Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 III GG lässt sich derartiges nicht legitimieren. Solche Zuwendungen wollen die §§ 331 ff. StGB durchaus erfassen.

Schwierig wird es, wenn etwa eine Firma neue Medizingeräte zur Verfügung stellt und das Pflegepersonal kostenlos schult, im Hintergrund aber die deutliche Erwartung steht, das

---

[26]So etwa Tröndle, Fischer (o. Fn. 4), § 331 Rn. 11, 27; beachte aber auch Kuhlen, in: NK (o. Fn. 19), § 331 Rn. 49 ff., 55.

[27]BGH, Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (= wistra) 2002, 344, 347; s. auch den Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 17.9.1999: Drittmittelforschung und strafrechtlich relevantes Verhalten. – Hinweise zum strafrechtlichen Risiko -; ferner Fiebig, Junker, Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst. Erkennen – Bekämpfen – Vorbeugen, 2000, S.178 ff.; Bannenberg (o. Fn. 2), S.404 ff. und Sanchez-Hermosilla (o. Fn. 24), Kriminalistik 2002, 506, 508.

Produkt werde in der Klinik alsdann auch angeschafft. Hier ist jedenfalls die „Grauzone“ erreicht.

Wiederum anders liegt es, wenn die klinische Erprobung neuer Präparate angemessen honoriert wird oder wenn ein Unternehmen dem Wissenschaftler eine Spende als Mittel für die Forschung zur freien Verfügung überlässt, ohne eine Gegenleistung zu vereinbaren[28]. Im ersten Fall besteht ein Anspruch, im zweiten Beispiel sollen die Mittel dienstliches Handeln erst ermöglichen, nicht eine erwartete Diensthandlung vergüten. Jedoch bleibt gut beraten, wer derlei bei seiner Genehmigungsbehörde vorab anzeigt bzw. genehmigen lässt.

Als Faustregel bei Drittmittelforschung und Sponsoring mag gelten: Besteht zwischen dem Amtsträger und dem Geber darüber Einvernehmen – oder wird es angestrebt -, dass die Zuwendung an den begünstigten Dritten eine „regelwidrige“ Gegenleistung für eine Dienstausübung des Amtsträgers darstellt, an der wiederum der Geber ein Interesse hat, so bewegt man sich im Bereich des Strafbaren.

Gerätselt wird in der Fachwelt schließlich noch über den Staatsanwalt, der die Einstellung eines Verfahrens nach § 153 a StPO in Aussicht stellt, falls der Beschuldigte bereit ist, einen Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung oder der Staatskasse zu zahlen. Da § 153 a I Nr. 2 StPO eben diese Möglichkeit gesetzlich vorsieht, scheint mir die Lösung allerdings auf der Hand zu liegen[29].

Zum Abschluss noch einige Worte zu einer Besonderheit der Korruptionsdelikte: Unter den Beteiligten sieht man in aller Regel nur zufriedene Gesichter. Die Geschädigten wissen nicht um ihren Schaden, so dass Anzeige kaum zu befürchten ist. Dementsprechend darf man füglich ein hohes Dunkelfeld vermuten, während die Ausbeute im aufgeklärten „Hellfeld“ mehr als mager ist:

1993 gab es bei über 6,5 Millionen potentieller Täter und Täterinnen („Amtsträgern“) ganze 56 Verurteilungen nach §§ 331, 332; 1998 waren es bei noch über 5 Millionen „Amtsträgern“ 28 wegen Vorteilsannahme und 88 wegen Bestechlichkeit[30].

---

[28]Vgl. Kuhlen, in NK (o.Fn. 19), § 331 Rn. 91.
[29]Dazu Kuhlen, in NK (o.Fn. 19), § 331 Rn. 88.
[30]§ 333: 11; § 334: 283; d.h. fast 200 Amtsträger haben offenbar erfolgreich Anzeige erstattet.

1999 belief sich der Personalstand im öffentlichen Dienst auf knapp 5 Millionen (4.967.892). Wegen Vorteilsnahme verurteilt wurden 31 Amtsträger, wegen Bestechung 100[31].

Bei einer Gesamtzahl aller 1999 überhaupt zu Strafe Verurteilten von 445.217 (davon 358.406 Erwachsene) sind auch die neuen Zahlen nicht berauschend. Wie die Realität aussieht, weiß niemand.

Die Frage kann also nur sein, wie man die Schatten, die das Dunkelfeld wirft, aufhellen könnte. Nahe lag eine Reform des Dienstrechts, die in den späten 90er Jahren in den Bundesländern auch erfolgt ist. Ob sie viel gebracht hat, vermag ich nicht zu beurteilen.

Anlässlich der Verschärfung der §§ 331 ff. StGB dachte man übrigens auch über die Einführung einer so genannten „Kronzeugenregelung" nach, für eine Republik schon ein merkwürdige Wortschöpfung. Auf diese Weise hofften die Befürworter, das Kartell des Schweigens aufbrechen zu können. Nun sind schon die vorhandenen „Kronzeugenregelungen" immer umstritten gewesen, sowohl rechtsgrundsätzlich als auch in ihrer Wirksamkeit (§§ 261 X StGB, 31 BtMG). Die Bundesregierung sah hierfür im Bereich der Bestechungsdelikte kein zwingendes Bedürfnis und setzte sich damit durch; der geplante § 335 b StGB verschwand wieder in der Schublade.

Stattdessen fügte man in die Disziplinarordnungen des Bundes und der Länder (etwa § 11 a BDO, jetzt ersetzt durch § 80 Bundesdisziplinargesetz = BDG) Vorschriften ein, wonach im Fall der Entfernung aus dem Dienst die letzte oberste Dienstbehörde dem ehemaligen Beamten, der gegen das Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken (§ 70 BBG) verstoßen hat, die Gewährung einer monatlichen Unterhaltsleistung zusagen kann, wenn der Beamte sein Wissen über Tatsachen offenbart hat, deren Kenntnis dazu beigetragen hat, Straftaten, insbesondere nach den §§ 331-335 StGB, zu verhindern oder über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus aufzuklären.

Über eine Bestimmung, die eine freiwillige Selbstanzeige auch strafrechtlich honoriert, sollte man vielleicht noch einmal nachdenken (vgl. § 261 IX StGB; § 371 Abgabenordnung); Rheinland-Pfalz versucht es neuerdings mit einem „Ombudsmann", also einem Treuhänder, der, mit Schweigerecht ausgestattet, möglicher Korruption nachgehen soll[32].

---

[31] § 333: 23; § 334: 218; § 335 (bsF): 23; vgl. auch die statistischen Angaben bei Kuhlen, in: NK (o. Fn. 19), § 331 Rn. 7 f.; ferner Bundeskriminalamt (o. Fn. 14), S.7 ff.; Bundesministerium des Innern usw. (o. Fn. 14), S.164 ff.; Bannenberg (o. Fn. 2), S.51 ff. Zur Bewertung des im Berichtszeitraum 1999 festgestellten Rückgangs der Korruptionsstraftaten um 39 % vgl. BKA (o. Fn. 14), Lagebild 1999, S.11.

[32] Dazu ZRP 2002, 279; zu einer Regelung der „tätigen Reue" s. Bannenberg (o. Fn. 2), S.422 ff.

Abschließend möchte ich noch auf ein Sparpaket hinweisen, das vielleicht am falschen Ende Kosten minimieren will:

Der Gesetzgeber hat die BDO durch ein BDG ersetzt und hierbei den Bundesdisziplinaranwalt abgeschafft. Er wurde ersetzt durch eine „Service-Stelle", die den Ministerien beratend zur Seite stehen soll. Dabei muss man wissen, dass die Behörde des Bundesdisziplinaranwalts 1952 eingeführt und „stark gemacht" worden war, um notfalls auch gegen höhere Beamte vorgehen und ein Disziplinarverfahren erzwingen zu können. Die „Solidarität", die in einer von Korruptionsverdacht betroffenen Behörde zur Vertuschung führen kann, musste er nicht üben. Statt ihn abzuschaffen, wäre es u.U. sinnvoll geworden, seine Behörde zu einer unabhängigen Ermittlungsstelle auszubauen[33].

Mit der Abschaffung des Bundesdiziplinaranwalts glaubt man ca. 2 Millionen Euro pro Jahr einsparen zu können. Das dürfte ein Betrag sein, wie er bei einem größeren Bauprojekt in der internen Kostenrechnung der im Schein-Wettbewerb obsiegenden Firma auftaucht, als so genannte „nützliche Aufwendungen".

Gesprochen habe ich nur über die strafrechtlichen Regelungen, die deutscher Tradition gemäß auf individuelle Täter und auf Repression abstellen. Was präventiv unter Einbeziehung der Unternehmen und ihrer Handlungsbedingungen noch verbessert werden könnte, steht auf einem anderen Blatt.

Die Korruption – insbesondere im Bereich der Kommunen – wird auch weiterhin auf der Agenda der Politik bleiben. Bei dem Versuch ihrer Eindämmung müsste freilich die politische Klasse mit gutem Beispiel vorangehen. Daran fehlt es nach wie vor.

Das im April dieses Jahres im Bundestag verabschiedete neue Parteiengesetz ist wenig freundlich aufgenommen worden: „Alibigesetzgebung" hat von Arnim es genannt und so dem Medienecho die Überschrift geliefert[34].

Auch in den Jahren seit der Reform der Korruptionsdelikte hat es immer wieder höchst unerfreuliche Fälle gegeben; so etwa die Flugaffären in NRW[35], die Kölner Müll-

---

[33]Blasius, FAZ vom 12.2.2001 und 8.4.2002; ferner Wiehen, Leserbrief in FAZ vom 14.2.2001.

[34]Von einem bedeutungslosen „Trippelschritt" sprach Schaupensteiner, zit. nach Eva Busse, Berlin zögert immer noch. Im Kampf gegen die Korruption stand Deutschland niemals in der ersten Reihe, in FAZ vom 27.4.2002.

[35]FAZ vom 2.2., 3.2. und 12.2.2000.

kungeleien[36], die dubiose Geschichte in Schleswig-Holstein[37], die Wuppertaler Wahlkampfspende[38], Schöner-Wohnen in Recklinghausen, der Millionenschaden bei der Deutschen Bahn usw. usf.[39]

Zusätzliche Maßnahmen sind – wieder einmal – in der Diskussion: So ein Korruptionsregister; Unternehmen, die dort hineinkommen, sollen für drei Jahre von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen werden.
Erfolg versprechend könnte ferner ein schon als Entwurf existierendes Akteneinsichts- und Informationsfreiheitsgesetz (= IFG) sein, das allen Bürgern ein Recht auf Einsicht geben würde. In Schweden gibt es das seit 1766, in den USA seit 1964. Wie man hört, ist das Projekt auf die „lange Bank" geschoben worden[40]. Das ist womöglich kein gutes Ende – aber immerhin das Ende dieses kleinen Vortrags.

---

[36]Vgl. etwa FAZ vom 12.4., 14.5., 15.6., 22.6. und 20.7.2002; Der Spiegel vom 18.3.2002, S.22 ff. mit Auflistung einiger besonders bekannt gewordener Affären (von 1949/50 bis 2001) S.36.

[37]FAZ vom 10.4.2002.

[38]FAZ vom 15.3., 16.3. und 11.7.2002.

[39]Eine kleine Auswahl: Zu möglichen Aktenvernichtungen vor der Amtsübergabe an den neuen Oberbürgermeister Blum (CDU) in Köln FAZ vom 17.7.2002; zu ähnlichem Verdacht beim jeweiligen Regierungswechsel in Hessen und im Saarland FAZ vom 3.7.2002. Zum vermuteten „nordrhein-westfälischen Sumpf" FAZ vom 13.3.2002.Erinnert sei ferner an die „Amigoaffäre" in Bayern, FAZ vom 5.5.1994, Merkwürdigkeiten im Verfahren gegen Zwick, FAZ vom 7.10.1993 und vom 3.5.1996, das Verfahren gegen Doerfert, FAZ vom 22.1. und 2.10.2000 sowie das gegen Flowtex in Ettlingen, FAZ vom 12.12.2001, 13.3. und 15.3.2002. Höchst seltsam mutet auch das Verschwinden einer Festplatte im Augsburger Ermittlungsverfahren an; dazu FAZ vom 30.5.2001. Passend zur mitzuverantwortenden Rechtslage warf die SPD der Union „politische Korruption" vor, vgl. FAZ vom 12.6.2002.

[40]Für ein solches Gesetz Schoch, Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Die Verwaltung 35 (2002), 149 ff. m.w.N.

Literatur

Ernst-Heinrich Ahlf, Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung. Zugleich ein berufsethischer Orientierungsrahmen, Kriminalistik, 1996, S.91-98

Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, München 2002, BKA-Bd. 18, Reihe Polizei + Forschung

Peter Cramer, in: Adolf Schönke, und Horst Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 26. Aufl. München 2001

Dieter Dölling, Die Neuregelung der Strafvorschriften gegen Korruption, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Berlin u.a. 2000

Dieter Dölling, Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen?, Gutachten C zum 61. Deutschen Juristentag, Karlsruhe, München 1996

Frankfurter Allgemeine Zeitung, derzeitige Hrsg. Dieter Eckhart, Jürgen Jeske, Berthold Kohler, Günther Nonnenmacher, Frank Schirrmacher

Flormann, Willi, Heimliche Unterwanderung, Organisierte Kriminalität- Herausforderung für Staat und Gesellschaft, Lübeck 1995

Michael Hettinger, Das Strafrecht als Büttel? Fragmentarische Bemerkungen zum Entwurf eines Korruptionsbekämpfungsgesetzes des Bundesrats vom 3.11.1995, in: Neue Juristische Wochenschrift, München 1996

Michael Hettinger, Entwicklungen im Strafrecht und Strafverfahrensrecht der Gegenwart, Versuch einer kritischen Bestandsaufnahme, Heidelberg 1997

Hans-Jürgen Kerner und Stephan Rixen, Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? – Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption -, Goltdammer´s Archiv für Strafrecht Heidelberg 1996

Matthias Korte, Bekämpfung der Korruption und Schutz des freien Wettbewerbs mit den Mitteln des Strafrechts, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, München 1997

Lothar Kuhlen, in Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch. Ulfried Neumann; Wolfgang Schild Hrsg., . Baden-Baden: Nomos, 2002, § 335 Rn. 4.

Landesregierung Rheinland-Pfalz, Hrsg., Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, in: Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz vom 27. Februar 1997, S. 160 ff.

Karl Lackner und Kristian Kühl, Strafgesetzbuch, 24. Aufl., München 2001

Hans-Joachim Rudolphi, Eckhard Horn, Erich Samson, Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch , 2002

Wolfgang Schaupensteiner, Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, München 1996

Wolfgang Schaupensteiner , Das Korruptionsbekämpfungsgesetz. Eine scharfe Waffe gegen ein verbreitetes Übel?, Kriminalistik, 1996.

Schoch, Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in Die Verwaltung 35, 2002, 149-175.

Heiko Schreier, Drittvorteil und Unrechtsvereinbarung. Zugleich ein Beitrag zur Neufassung der Bestechungsdelikte durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz, Hamburg 2002

Spiegel, Hamburg.

Klaus Tiedemann, in: Leipziger Kommentar zum StGB, § 299 Rn. 5, 8;

Herbert Tröndle und Thomas Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 50. Aufl. München 2001

Michael Überhofen, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich. Ein Rechtsvergleich und Reformüberlegungen zum deutschen Recht, Freiburg 1999

Johannes Wessels und Michael Hettinger, Strafrecht. Besonderer Teil/1, 26. Aufl. Heidelberg 2001

Johannes Wessels und Thomas Hillenkamp, Strafrecht. Besonderer Teil/2, 25. Aufl. Heidelberg 2002

Die Zeit, Hamburg

Korruption in Deutschland – Befunde und Konsequenzen

Britta Bannenberg

Einführung

Empirische Erkenntnisse über Korruption in Deutschland sind nach wie vor selten. Dieser Befund war Anlass für eine bundesweite kriminologisch-strafrechtliche Untersuchung, die 2001 abgeschlossen wurde.[1] Die Ergebnisse sind ein wichtiger Schritt zur Erfassung der Wirklichkeit der Korruption in Deutschland wie auch des Umgangs der Strafverfolgungsbehörden, der Verwaltungen und Unternehmen mit Korruption.

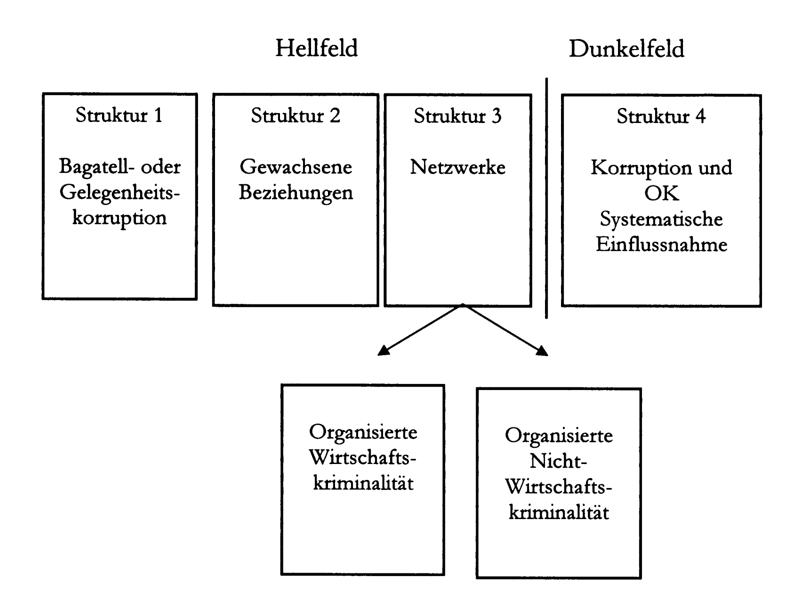
Die Analyse dieser bundesweit durchgeführten strafrechtlich-empirischen Studie zur Korruption beruht auf 101 Strafverfahren aus 14 Bundesländern mit 436 Beschuldigten. Das Ziel der Untersuchung lag darin, Erkenntnisse über das Hellfeld der Korruption aus Strafakten zu gewinnen. Der Zugang zu dem Forschungsfeld war schwierig, da Grundgesamtheiten nicht zu ermitteln sind und deshalb die Auswahl der zur Verfügung gestellten Verfahren nicht kontrolliert werden kann. Außerdem waren langwierige Genehmigungsprozeduren zu bewältigen, um überhaupt Einsicht in die Strafakten zu erhalten. Obwohl fast alle Landesjustizministerien und Generalstaatsanwaltschaften (Ausnahme: Sachsen) der Untersuchung aufgeschlossen gegenüberstanden und ihre Unterstützung zusagten, war damit noch nicht die Einsicht in konkrete Akten verbunden. Hier galt es eine Reihe weiterer Hindernisse zu überwinden (trotz Datenschutzerklärungen Einsichtnahme meistens nur in abgeschlossene Verfahren, oft nur vor Ort und dort häufig mit Auflagen, nicht zu kopieren oder die Akten nur in Geschäftsstellen mit Sichtkontrolle auszuwerten etc.).[2] Ziel der Untersuchung war neben dem grundsätzlichen Erkenntnisgewinn über Korruption die Beurteilung der Frage, ob Strafrecht ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Korruption darstellt und die Frage nach anderen oder besseren Strategien zur Eindämmung der Korruption. Die Ergebnisse erlauben Aussagen über Strukturen der Korruption in Deutschland (unter Beachtung der Erkenntnisgrenzen, die bei einer Hellfelduntersuchung und dem begrenzten Informationsgehalt von Strafakten und Schwierigkeiten des Zugangs zu den von den Staatsanwaltschaften ausgewählten Akten bestehen), über Besonderheiten bei den Tätern,

[1] Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, München 2002, BKA-Bd. 18, Reihe Polizei + Forschung. Alle Nachweise und näheren Ausführung zur Untersuchung finden sich dort. Ich danke dem Bundeskriminalamt ausdrücklich für die freundliche Aufnahme der Studie in die Schriftenreihe.

[2] A.a.O., S.68 ff.

Schwierigkeiten der Aufdeckung der Korruptionsfälle, Mängel bei der Strafverfolgung sowie mangelhafte Korruptionsprävention.

Strukturen



Die Auswertung führt zu einer Strukturbildung der Korruptionsverfahren.[3]
Die Verfahren hatten sehr unterschiedliche Qualität und reichten von Einzelfall- oder Bagatelldelikten bis hin zu Netzwerkstrukturen der organisierten Wirtschaftskriminalität. Diese Netzwerke stellen Verfahren von einem Umfang dar, die weder durch die Strafverfolgung noch durch die wissenschaftliche Forschung angemessen bewältigt werden können, weil sich eine Vielzahl von Personen, Tatkomplexen und Ermittlungsansätzen dahinter verbergen. Bei Verfahren der Struktur 1 (Bagatell- oder Gelegenheitskorruption) handelt es sich um Einzelfälle oder wenige Fälle mit Bagatellcharakter. Die Fälle werden bei Gelegenheit, das heißt aus der Situation heraus begangen und sind nicht auf Wiederholung angelegt. Geber und Nehmer sind sich in der Regel fremd, das Geschehen beschränkt sich meistens auf zwei oder wenige Personen. Bei Verfahren der Struktur 2 (gewachsene Beziehungen) handelt es sich um Fälle struktureller Korruption, die räumlich und personell begrenzt sind. Es geht um länger andauernde Korruptionsbeziehungen, die auf Wiederholung angelegt sind und sich nicht über den

[3] Ausführliche Beschreibung Bannenberg 2002, S.89 ff. mit detaillierten Fallbeispielen S.114 ff.

Bereich eines Bundeslandes hinaus ausbreiten, sondern eher regional im Wirkungsbereich des oder der Amtsträger stattfinden. In der Regel handeln ein bis zwei Amtsträger und 2 bis 10 Unternehmer, es kommt vor, dass diese Beziehungen sehr lange (10 – 20 Jahre) ungestört wachsen können und weitere Personen auf Amtsträgerseite involviert werden, über das Ausmaß der Korruption aber nicht unbedingt informiert sind. Es können hier sowohl rechtmäßige wie rechtswidrige Diensthandlungen beeinflusst werden und die Leistungen der Geber belaufen sich zunächst auf geringere Zahlungen oder Vorteile, die sich aber im Lauf der Zeit in Höhe und Häufigkeit deutlich steigern können. Gefunden wird das typische so genannte „Anfüttern“ (Einladungen zum Essen, kleine Geschenke, eine Flasche Wein zum Geburtstag, Weihnachtspräsente) mit Initiative der Unternehmer bis hin zu Zahlungen von mehr als 1 Million DM über mehrere Jahre, aber häufiger sogar die Initiative des Amtsträgers, was sich zu regelrechten Erpressungssituationen erweitern kann, bei denen der Amtsträger dominiert. Bei Verfahren der Struktur 3 (Netzwerke) handelt es sich um umfangreiche Strafverfahren, die meist der organisierten Wirtschaftskriminalität zugeordnet werden können. Hier ist eine Vielzahl von Personen auf Nehmer- und Geberseite über Jahre, teilweise Jahrzehnte involviert. Die Korruption gehört zur Unternehmensstrategie, wird von Unternehmen massiv eingesetzt und ist mit weitergehenden Straftaten wie z. B. Betrug, Untreue, Steuerhinterziehung verbunden. Überwiegend handelt es sich um die Vergabe von Großaufträgen an monopolartige Auftraggeber oder Kartelle, die z.B. den Bau von Flughäfen, Klärwerken in Großstädten, Autobahnen, Kasernen, Wohn- und Gewerbegebiete mit Deponien und Lärmschutzwällen, die Ausrüstung von Polizei und Bundeswehr, Korruption im Zusammenhang mit Werften, sowie die zahlreichen Verfahren im Medizinbereich betreffen.

Eine denkbare Struktur 4 betrifft (hier so genannte) Organisierte Nicht-Wirtschafts-Kriminalität in Abgrenzung zur organisierten Wirtschaftskriminalität. Darunter wird Organisierte Kriminalität im Sinne krimineller Vereinigungen verstanden (z.B. Menschenhandel, Drogenhandel). Eine solche Verbindung zwischen gewaltorientierter Organisierter Kriminalität und wichtigen gesellschaftlichen Institutionen wie Verwaltung, Justiz und Politik wäre die größte Gefahr für die Demokratie. Systematische Einflussnahmen der Organisierten Nicht-Wirtschaftskriminalität auf Politik, Justiz, Verwaltung wurden nicht gefunden, in Einzelfällen fanden diese Einflussnahmen durchaus statt. Man muss auch von fehlendem Problembewusstsein bei den strafrechtlichen Ermittlungen ausgehen, da mögliche Strukturen wohl selten erkannt und eher für Fälle der Einzelfallkorruption gehalten werden. Der Hinweis auf das Dunkelfeld bedeutet auch nicht, dass es die Gefahr einer möglichen Einflussnahme gewaltorientierter Organisierter Kriminalität auf Verwaltung, Justiz und Politik nicht gibt, aber im Hellfeld und in den untersuchten Strafakten sind Ereignisse wie in Belgien und Italien (Vertuschung von schwerwiegenden

organisierten Straftaten durch Politik und Justiz) in Deutschland nicht bekannt.[4] Dagegen finden sich durchaus subtile Einflussnahmen der Politik sowohl auf die Verwaltung, um Wirtschaftskriminalität zu erleichtern wie auch auf die Strafverfolgung. Die aktuellen Entwicklungen im Jahr 2002 (Köln-Affäre und weitere Verfahren) bestätigen die hier gefundenen Erkenntnisse der enormen Schädlichkeit der Korruption in Städten und Kommunen (Vergabe- und Baubereich) wie auch der weit verbreiteten Üblichkeit gerade in den Netzwerk-Strukturen mit Verbindungen zu illegaler Parteienfinanzierung und Tendenzen zur Ausweitung. Die Kernaussage der Untersuchung liegt somit vor allem darin, dass eine weit größere Verbreitung der Korruption in Deutschland zur Kenntnis genommen werden muss, als vielfach angenommen wird. Annahmen, Korruption sei lediglich in Einzelfällen existent und betreffe einzelne Täter oder Tätergruppen, sind vor dem Hintergrund dieser aufgezeigten Strukturen nicht haltbar. Es ist im Gegenteil damit zu rechnen, dass strukturelle Korruption weit verbreitet ist und allein die fehlende Entdeckungswahrscheinlichkeit den Eindruck von Einzelfällen aufkommen lässt.

Politische Einflussnahmen

In großen Bauverfahren gab es mehr oder weniger eindeutige Versuche der Beeinflussung der Strafverfahren durch die kommunale Politik, Landespolitik und über Parteifreunde. Große Konzerne versuchen zudem mit einer Vielzahl von Strategien, Ermittlungen zu erschweren, zum Beispiel durch den Einsatz politischer Kontakte, durch Politiker, die sich positiv über Leistungen der Beschuldigten für die Allgemeinheit verbreiten, durch Einsatz der Medien, die daraufhin Staatsanwälten persönlichen und sachlich unangemessenen „Jagdeifer" unterstellen, durch ausgefeilte Verteidigerstrategien, die teilweise schon bestehen, bevor strafrechtliche Ermittlungen begonnen haben, Kautionen und Unterstützungen für inhaftierte Firmenangehörige. Im kommunalen Bereich, insbesondere bei Vergabe- und Bauentscheidungen, vermischen sich Politik und Wirtschaftsinteressen ohnehin sehr stark und Einflussnahmen finden selbstverständlich auch aus sachfremden und persönlichen Interessen statt.

Schädlichkeit der Korruption

Als besonders schädlich erweisen sich sowohl die Fallstrukturen monopolartiger oder besonders gefährdeter Vergabebereiche, Fallstrukturen organisierter Wirtschaftskriminalität unter Einsatz von Kartellbildungen und die jahre- bis jahrzehntelang gewachsenen Beziehungen in vielen Kommunen und Städten, die unter Missachtung des Vergaberechts zu manipulierten Vergaben an die „Hausunternehmer" der Städte und Gemeinden führen

[4] Bannenberg 2002, S.111 ff. und S.331 ff.

und dadurch den Steuerzahler immens schädigen. Es ist davon auszugehen, dass in den Strukturen 2 und 3 nicht nur Bestechungsdelikte begangen werden, sondern immer zugleich Vermögensdelikte und Steuerhinterziehungen die Regel sind. Somit lassen sich Sog- und Spiralwirkungen sowohl in materieller wie immaterieller Hinsicht nachweisen. Die hohen materiellen Schäden lassen sich nicht annähernd in zahlenmäßigen Größenordnungen schätzen, die Vorgehensweisen der Täter lassen jedoch keinen Zweifel daran, dass die Schäden enorm sind.[5] Weitere Gefahren sind in immateriellen Schäden und Folgewirkungen zu sehen, die auf Dauer geeignet erscheinen, das demokratische System auszuhöhlen. So weisen von Arnim[6] und Scheuch/Scheuch[7] auf einen zunehmenden Vertrauensverlust der Bürger in das demokratische System ebenso hin wie auf eine Ablösung der politischen Klasse von den Normen des Grundgesetzes, da reale Systeme des Machterhalts die Gemeinwohlorientierung zurück treten lassen.

Wie kommt es zur Aufdeckung von Korruption bzw. zum Strafverfahren?

Da die Korruptionsbeziehungen nach außen verdeckt werden und es sich um so genannte opferlose Kontrolldelikte handelt, fällt der typische Anzeigeerstatter weitgehend aus, um eine Tat zur Aufdeckung oder zur Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden zu bringen. Ohne strafrechtliche Ermittlungen finden kompetente Aufdeckungen der Korruptionsstrukturen in Verwaltungen und Unternehmen nicht statt. Die Strafverfahren beginnen, wenn ein Zusammentreffen verschiedener Verdachtsmomente zu Hinweisen an die Strafverfolgungsbehörden führt, aus Zufall (z. B. begann ein großes Korruptionsverfahren mit dem Verdacht auf eine Umweltstraftat durch Einbau von Müll in einen Lärmschutzwall, der nach einem Regen herausgeschwemmt wurde), durch Presseveröffentlichungen, Hinweise anderer Behörden (Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerbehörden, Ermittlungen anderer Staatsanwaltschaften), auch durch Hinweise aus betroffenen Verwaltungen und Unternehmen und durch Anzeigen von Konkurrenten und Privatpersonen. Entscheidend für die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen ist häufig ein „geschulter" Blick spezialisierter Staatsanwälte.

Verfahrenserledigungen im Überblick

Bei der strafrechtlichen Erledigung der Korruptionsverfahren ist zwar grundsätzlich eine angemessene Bewältigung und Reaktion gemessen am Schweregrad der Strukturen festzustellen. Die Erledigungen der Strafverfahren in den schädlichsten Strukturen sind jedoch durch Absprachen, folgenlose Einstellungen und Verurteilungen zu Freiheits-

---

[5] Zur Problematik der Schadensschätzung ausführlich Bannenberg 2002, S.366 ff.
[6] Von Arnim 2001; von Arnim ZRP 2002, S.223-232.
[7] Scheuch, Scheuch 2000.

strafen, die zur Bewährung ausgesetzt werden, geprägt. Die meisten Verfahren wurden eingestellt (über 40 %), davon der größte Teil nach § 170 II StPO aus Beweisschwierigkeiten. Der Anteil ist sogar noch höher anzusetzen, weil unter den 28 % der nicht abgeschlossenen Verfahren wiederum bei den meisten Verfahren eine Einstellung nach § 170 II StPO zu erwarten war.

Täter

Die Täter weisen Besonderheiten bei den Sozialdaten und in der Vorgehensweise auf. Besonders auffällig ist der „typische" Täter der Korruptionsverfahren der Strukturen 2 und 3 als relativ angepasst, mit grundsätzlich legalen Wertvorstellungen, in legalen und unauffälligen Sozialstrukturen lebend und beruflich über das Normale hinaus engagiert.

Täter der Strukturen 2und 3: „Betrügerpersönlichkeiten"

- Recht selten
- Legale Fassaden, Lügen, Täuschungen, Fälschungen, geringe Qualifikationen
- Teilweise nach außen hoher beruflicher Status (Rechtsanwalt, Notar, Bürgermeister), in Wahrheit Auffälligkeiten (Entziehung der Zulassung, Straf- und Zivilverfahren wegen Vermögensdelikten...)
- Ausgeprägter Hang zur Selbstdarstellung und Angeberei
- Sehr manipulativ
- Hohe kriminelle Energie
- Oft exotisches Leben (Immobilien im In- und Ausland, mehrere luxuriöse PKW, Bankkonten in den Steuerparadiesen, Freundinnen/Geliebte werden in die Taten eingebunden)
- Einschlägige Vorstrafen oder Verdacht (betrügerischer Bankrott, Betrug, Untreue, Steuerdelikte)
- Extreme Rechtfertigungen und Neutralisierungen des Fehlverhaltens
- Fehlende Verantwortungsübernahme und Leugnen der Verantwortlichkeit auch bei Verurteilung

Sehr auffällig, aber eher selten (5 – 10 % der Täter) sind hier so genannte „Betrügerpersönlichkeiten". Dieser Typ trat vor allem in den Treuhandverfahren auf, war aber auch bei anderen schwer wiegenden Korruptionsverfahren als Unternehmer/Selbständiger, in freien Berufen oder als ehrenamtlicher Bürgermeister vertreten. Er handelt sehr viel häufiger auf der Geberseite, ist aber auch auf der Nehmerseite, z. B. als Verpflichteter oder Freiberufler, der öffentliche Aufgaben wahrnimmt, vertreten. In Treuhandverfahren und als Bürgermeister handeln diese Personen als Amtsträger. Als sehr auffällig stellte sich bei ausführlichen Recherchen und Fallanalysen ein hohes Maß an Täuschungen,

Fälschungen und Lügen bei diesen Tätern heraus. Der typische Täter struktureller Korruption ist dagegen „auffällig unauffällig“ und hebt sich von „Betrügerpersönlichkeiten“ deutlich ab.[8]

Auffällig unauffällig – Der typische Täter struktureller Korruption

Ganz überwiegend:
- männlich
- deutsch
- nicht vorbestraft
- keine Schulden (zumindest nicht bekannt)
- gewisse Macht- und Entscheidungsbefugnisse in Unternehmen und Verwaltung
- ehrgeizig, investiert viel Zeit in den Beruf, meist Fachkompetenz
- eher „Aufsteiger“, oft 2. Bildungsweg, viele Aus- u. Fortbildungen, aber auch Vorstandsmitglieder
- mit Korruptionsstrukturen über 10-20 Jahre vertraut
- legt Wert auf gesellschaftlichen Status, hoher Lebensstandard
- keine illegalen Wertvorstellungen
- versteht sich nicht als kriminell handelnd
- ausgeprägte Rechtfertigungs- und Neutralisierungstechniken

Die typischen Täter sind ganz überwiegend männlich und zwar weit über die übliche Täterverteilung nach der Polizeilichen Kriminalstatistik (ca. 75 % männliche Täter) hinaus (97,2 % in Verfahren der Struktur 2 und 3). Die wenigen Frauen (2,8 %), die als Täterinnen in Fällen struktureller Korruption aufgefallen sind, waren häufig Ehefrauen und Partnerinnen von Tätern und nahmen eher untergeordnete Positionen ein, d.h., sie waren für die Buchhaltung oder die Ausführung von Anweisungen zuständig (z. B. Geld falsch zu verbuchen, Geld aus schwarzen Kassen zu besorgen, falsche Rechnungen zu schreiben u.ä.) oder sie unterstützten die Täter als Partnerinnen darin, das Korruptionsgeflecht zu verbergen und Gelder verschwinden zu lassen. Die Täter sind fast ausschließlich deutsch, auch hier weit über die durchschnittliche Verteilung nach der PKS hinaus (85,6 %), nimmt man die Ausländerbehörden- und Führerscheinverfahren heraus, war nur ein nicht deutscher Verurteilter unter den Tätern.

Weit überwiegend lag das Alter der Täter über 40 Jahren, ein erheblicher Anteil war zur Zeit der Ermittlungen bereits über 60 Jahre alt. In den meisten Fällen waren die Täter nicht vorbestraft. Ganz überwiegend hatten sie keine Schulden (zumindest war dieses nicht bekannt), was aber häufig als Motiv vermutet oder unterstellt wird. Oft waren die Täter verheiratet und lebten, wie es in den Urteilen häufig ausgeführt wird, „in geordneten

[8] Zur Diskussion und kriminologischen Einordnung der Befunde Bannenberg 2002, S.340ff.

Verhältnissen". Ihre Ausbildung war überwiegend gut bis sehr gut. Sie verfügten meistens über gute Fachkenntnisse und hatten bestimmte Einflussebenen als Unternehmer oder Selbständige, in Unternehmen oder in Verwaltungspositionen erreicht. Es ist auffällig, dass sie beruflich als sehr ehrgeizig beschrieben wurden und viel Zeit in ihren Beruf investierten. Sie zeichnen sich also deutlich durch Fachkompetenz und Engagement aus und werden von Kollegen und Bekannten als erfahren, „korrekt" und eher penibel beschrieben. Sie sind Personen, die in Vorgesetztenpositionen streng und „pingelig" Unkorrektheiten und Nachlässigkeiten anderer kritisieren (oft vor anderen Anwesenden) und nach außen sehr angepasst wirken. Man traut ihnen unkorrektes Handeln mehrheitlich nicht zu. Häufig findet man eher „Aufsteiger", die sehr ehrgeizig Priorität auf die berufliche Entwicklung legen. Nicht selten sind Karrieren im zweiten Bildungsweg und ein hoher beruflicher Einsatz, wie z. B. zeitlicher Einsatz, der Besuch von Fortbildungsveranstaltungen am Wochenende, freiwillige Versetzungen z. B. in die neuen Bundesländer oder auf Unternehmerseite das engagierte Bemühen um Kunden unter hohem zeitlichen Einsatz. Es finden sich in der Bandbreite Vorstandsmitglieder oder sehr hohe Verwaltungspositionen, allerdings wird die Strafverfolgung deutlich schwieriger, wenn gegen diese Personen ermittelt wird, so dass Rückschlüsse auf die Häufigkeit involvierter Vorstandsmitglieder bei struktureller Korruption in Unternehmen nicht einfach sind. Es zeigte sich aber, dass in bestimmten Unternehmensbranchen, wie z. B. im Baubereich, die Korruption als Unternehmensstrategie über Jahrzehnte eingesetzt wird und hier eine Beteiligung oder Billigung dieses Verhaltens durch die Vorstandsebene zwangsläufig ist. Überhaupt fiel die Vertrautheit der Täter mit den Korruptionsstrukturen auf: Zehn- bis zwanzigjährige „Üblichkeiten" der Korruptionsstrukturen waren nicht selten. Interessant ist im Gegensatz zu den Betrügerpersönlichkeiten, dass zwar durchaus auf einen hohen gesellschaftlichen Status und hohen Lebensstandard Wert gelegt wird, der materielle Aspekt erscheint aber lediglich motivierend, nicht allein ausschlaggebend. Diese typischen Korruptionstäter überhäuften sich nicht mit materiellen Luxusgütern wie schnellen Autos, Auslandsdomizilen und exotischen Urlaubstrips mit wechselnden Geliebten, sondern legten mehr Wert auf eine Steigerung des bisherigen Lebensstandards. Nach außen wurden diese Veränderungen zwar durchaus sichtbar, aber in einem anderen Ausmaß: Das Haus wurde ausgebaut oder es wurde neu gebaut, andere Häuser wurden vermietet, Schulden aus früheren Hausbauprojekten wurden schneller abgelöst, viele Bankkonten wurden angelegt, die Autos wurden neuer und Familienmitglieder erhielten Zweit- und Drittwagen und die Ausstattung der Häuser wurde auf den neuesten modischen und technischen Stand gebracht. Diese Täter haben keine illegalen Wertvorstellungen, sondern (wollen?) glauben, sie handelten gerechtfertigt, weil ihr Arbeitseinsatz derart hoch ist und durchaus auch Positives für Verwaltungen und Unternehmen erreicht wird. Sehr typisch sind deshalb ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsstra-

tegien nach Aufdeckung der Korruption. Auf Nehmerseite finden sich z. B. Äußerungen wie: „ich spare dem Staat Geld, da kann ich auch für mich zusätzlich etwas annehmen", oder „ich sorge dafür, dass Projekte ohne Mängel zeitgerecht fertig gestellt werden, diese ganze Ausschreibungsprozedur führt doch sowieso nur zu Zeitverzögerungen und der billigste Bieter ist der schlechteste", oder „ich kümmere mich unter hohem Einsatz um die Durchführung von Projekten, ich will dann auch verdienen wie die Privaten", oder „das macht doch jeder, wenn er kann, ich schade doch keinem" usw. Auf Geberseite werden Rechtfertigungen gebraucht wie: „wenn wir nicht bestechen, macht es die Konkurrenz und bekommt die Aufträge" oder „das sind doch nur nützliche Aufwendungen, um die Sache zu beschleunigen", oder „das ist doch normal", aber auch „er ließ durchblicken, dass wir den Auftrag nur bekommen, wenn er mitverdient".

Warum erreicht der Normappell des Strafrechts die Täter nicht?

- GEBER UND NEHMER
- Geringe/keine Entdeckungswahrscheinlichkeit
- Keine Abschreckung durch Strafdrohung
- Geringe Anzeigewahrscheinlichkeit
- Keine funktionierende Kontrolle
- Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltungen wird nicht nachgegangen

- GEBER
- Soziale Üblichkeit im Unternehmen
- Belohnung korrupter Verhaltensweisen (Erfolg, Gehaltssteigerungen, Beförderungen)
- Keine Ahndung/Ächtung korrupter Verhaltensweisen
- Oft Doppelmoral, Ethikerklärungen als Feigenblatt, Verhaltensstandards werden nicht durchgesetzt
- Förderung der korrupten Verhaltensweisen bis in die Vorstandsetagen (schwarze Kassen, Umgehung der Buchhaltungsregeln, schlechte Vorbilder)
- Ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen
- Persönliche Vorteile: materiell u. immateriell

- NEHMER
- Keine wirksame Kontrolle in der Hierarchie des öffentlichen Dienstes
- Verhaltensrichtlinien und Verbote bleiben abstrakt
- Ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen
- Gefühl, nur zu nehmen, was einem zusteht
- Machtmissbrauch: Ausnutzung der Vertrauensstellung, um Regeln zu brechen
- Teilweise ausgeprägte Doppelmoral: nach außen korrekter Vorgesetzter/Mitarbeiter, in Wahrheit Rechtsbruch zum eigenen Vorteil
- Persönliche Vorteile: Vorwurf der Geldgier greift zu kurz, erworben wird auch Macht, Ansehen, gesellschaftlicher Status

Zunächst ist man möglicherweise verwundert, warum das Strafrecht nicht abschreckend wirkt. Diese Täter mit hohem sozialen Status und grundsätzlich legalen Wertvorstellungen

laufen bei strafrechtlichen Ermittlungen Gefahr, diese hohe soziale Stellung zu verlieren. Festzuhalten ist, dass das Strafrecht im Alltag dieser Beschuldigten nicht handlungsleitend ist. Dies zeigen Einlassungen mit einem hohen Maß an Rechtfertigungen und Erstaunen über strafrechtliche Ermittlungen sowie fehlendem Unrechtsbewusstsein. In Korruptionsverfahren besteht für Geber und Nehmer eine geringe oder nur minimale Entdeckungswahrscheinlichkeit durch die Strafverfolgung. Damit besteht keine Abschreckung durch die abstrakte Strafdrohung der Strafnorm. Die Anzeigewahrscheinlichkeit ist im beruflichen Umkreis der Täter sowohl in Unternehmen, durch Konkurrenten oder in der Verwaltung gering. Eine Kontrolle findet meist nicht statt. Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltung wird nicht nachgegangen, überwiegend besitzen die Täter auch die Handlungsmacht, um Verdachtsmomente zu zerstreuen oder um Druck auf Untergebene auszuüben. Damit besteht auch keine Abschreckung durch die Aufdeckung von Straftaten. Die Geberseite wird im rechtswidrigen wirtschaftskriminellen Verhalten durch soziale Üblichkeit im Unternehmen bestärkt. Ohne die Verhaltensweisen (z.B. Bestechung eines Amtsträgers zur Auftragserlangung) als Bestechung zu bezeichnen, erfolgt mittelbar eine Belohnung der Bestechung mit Beförderungen, Gehaltssteigerungen, Prämien oder Lob für die Umsatzsteigerung. Es findet auf der anderen Seite keine Ahndung oder Ächtung der korrupten Verhaltensweisen statt, sondern stillschweigende Duldung oder konkludente Förderung. Oft herrscht eine Doppelmoral, so dass Ethikerklärungen und Verhaltensstandards Korruption und unlautere Geschäftspraktiken zwar als verbotene Handlungen beschreiben, diese Normen bleiben aber im Unternehmensalltag abstrakt und werden nicht umgesetzt. Es findet keine Kontrolle der anfälligen Bereiche durch Vorgesetzte und Innenrevision statt. Üblich ist dagegen häufig eine Förderung der korrupten Verhaltensweisen bis in die Vorstandsetagen, indem Buchhaltungs- und Abrechnungsregeln umgangen werden, schwarze Kassen angelegt werden u.a.m. Diese schlechte Vorbildfunktion der Vorgesetzten hat negative Auswirkungen und kann zu Sog- und Spiralwirkungen der Wirtschaftskriminalität führen, weil Mitarbeiter die für die Erreichung der Unternehmensziele geduldeten Verhaltensweisen häufig auch selbst übernehmen. Auffallend sind ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen für das unlautere Verhalten (wenn ich schon so viele Überstunden leiste, will ich auch entsprechend verdienen; mein Handeln spart dem Staat viel Geld und bewahrt ihn vor Schäden durch schlecht leistende Unternehmer). Materielle Motive sind wichtig, aber es gibt auch den bedeutenden immateriellen Effekt des Statusgewinns und der Anerkennung durch Unternehmer und in der Behörde.

Mängel der Strafverfolgung

Aus der Untersuchung ergeben sich eine Vielzahl bekannter Mängel der Strafverfolgung. Grundsätzlich bestehen im Bereich der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität, der Organisierten Kriminalität und der Korruption Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Verfolgung. Diese Erkenntnis ist nicht neu und wurde bereits 1972 von Baumann[9] beklagt. Auch Schönherr folgerte aus seiner Untersuchung, dass „Wirtschaftsstrafverfahren einen erheblichen Teil der Arbeitskapazität der Staatsanwaltschaften und der Gerichte für sich beanspruchen und gleichzeitig blockieren"[10]. Die besonderen Kenntnisse zur Verfolgung von Korruptionsstraftaten sind nicht immer vorhanden, um die Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu erkennen.[11] Die Kapazitäten reichen häufig nicht aus. Bei Ermittlungsmaßnahmen wie Durchsuchungen sind neben einer guten Planung der Aktion die notwendigen Auswertungen wichtig. Gerade hier fehlt es häufig an Personal und Fachwissen. Eine systematische Strafverfolgung mit konsequenter Nutzung des Erfahrungswissens findet nur bei einigen Staatsanwaltschaften statt. Der Zufall spielt immer noch die Hauptrolle bei dem Erfolg der Ermittlungen.[12] Der Zeitdruck stellt ein weiteres Problem dar, insbesondere wenn Beschuldigte in Untersuchungshaft genommen wurden. Eine wesentliche Erkenntnisquelle sind Zeugenaussagen. Die Problematik bei der Ermittlung in Korruptionsverfahren besteht darin, dass Zeugen leicht zu Mitbeschuldigten werden, sich also auf ein Aussageverweigerungsrecht berufen können. Zudem ist die Aussagebereitschaft aufgrund der Besonderheit dieser Delikte eingeschränkt.[13] Beweisschwierigkeiten sind untrennbar mit umfangreichen Wirtschaftsstrafverfahren verbunden.

Weiterhin sind in Einzelfällen Einflussnahmen auf Ermittlungsverfahren gegen statushohe und bekannte Persönlichkeiten zu beobachten. Hier finden sich unterschiedlichste Formen der Einflussnahmen, von informellen Telefonaten aus den Reihen der Politik über die Hierarchieebene der Staatsanwaltschaften oder Einflussnahmen über das Berichtswesen bis hin zu subtilen Störungen wichtiger Ermittlungen durch den Abzug erfahrener Ermittler von Verfahren, die Versetzung in andere Dezernate, die sich nicht selten als Beförderungen darstellen oder auch die mangelnde personelle Ausstattung der Abteilungen.[14]

---

[9] Baumann JZ 1972, S.1 ff.

[10] Schönherr 1985, S.294.

[11] Auch Vahlenkamp, Knauß 1995, S.229.

[12] Vgl. Tewlin Kriminalistik 1999, S.349.

[13] Vahlenkamp, Knauß 1995, S.227: „Korruptionstaten sind immer auf Verdunkelung angelegt".

[14] Diese Einflussnahmen wurden von Staatsanwälten im Gespräch angegeben. Es fanden sich auch eindeutige Berichtshefte mit Anweisungen von Vertretern der Generalstaatsanwaltschaft an den zuständigen Staatsanwalt bzw. Oberstaatsanwalt.

Vorschläge zur Intensivierung der Strafverfolgung gegen Korruption

Aus der Generalpräventionsforschung ist bekannt, dass Strafrecht gerade bei kalkulierbaren Delikten wie Wirtschaftsstraftaten und Korruption von der Entdeckungswahrscheinlichkeit beeinflusst wird. Es muss also auch die Entdeckungswahrscheinlichkeit erhöht werden, was durch eine bessere Vernetzung von Kontrollinstanzen (Informationen an die Staatsanwaltschaften durch Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerfahndung, Zollämter, Anti-Korruptions-Stellen der Verwaltung, Einrichtung von Ombudsleuten als Vertrauensanwälte) möglich ist, aber auch durch einen verbesserten und sensibilisierten Umgang mit Informationen und abgegebenen Verfahren anderer Bundesländer. Macht man sich bewusst, dass Netzwerkkorruption sich nicht an die Grenzen der Bundesländer hält und von dieser Form der Korruption die größte Schädlichkeit ausgeht, muss die Strafverfolgung entsprechend effizient organisiert werden. Auch der Umgang mit anonymen Anzeigen sollte von der denkbaren „Zwickmühlensituation" von Insidern ausgehen und zur konsequenten Überprüfung des Wahrheitsgehaltes führen.

Zusammenfassend betrachtet ist Strafrecht für die Eindämmung der Korruption wichtig und notwendig.[15] Man sollte nicht vergessen, dass viele geforderte Selbstregulierungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltungen versagen, dass Kontrollen und der Druck zum ehrlichen Handeln aber zunehmen, wenn strafrechtliche Ermittlungen das Versagen offenkundig machten. Die Aufmerksamkeit, die das Thema Korruption in den letzten 10 Jahren in Deutschland erlangt hat, war wesentlich beeinflusst durch strafrechtliche Ermittlungen. Auf der anderen Seite ist selbstverständlich, dass Strafrecht allein gesellschaftliche Probleme nicht lösen kann. Durch die Strafverfahren wird auch nicht nur punktuelles Unrecht aufgedeckt, sondern es offenbaren sich Strukturen, die größtenteils über Jahrzehnte durch mangelnde Kontrolle und Aufmerksamkeit zu erheblichen Schäden geführt haben. Eine an der Problemlösung, also der Eindämmung und Zurückdrängung der Korruption, orientierte Strategie muss deshalb die Möglichkeiten des Strafrechts mit seinen beschränkten personellen und prozessualen Ressourcen so gut wie möglich nutzen und andere Instanzen informeller Kontrolle aktivieren, um Korruption, insbesondere die Entstehung und das unbemerkte Wachsen von Netzwerken und Korruptionsstrukturen zu verhindern. Es gilt also, ein Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption zu entwickeln und umzusetzen.[16] Dölling betont zu Recht, dass eine verbesserte Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht nicht allein vom materiellen

[15]Dazu Bannenberg 2002, S.435 ff. mit zahlreichen Nachweisen; Schaupensteiner NStZ 1996, S.409 ff.; Schaupensteiner, in Pieth, Eigen (Hrsg.) 1999, S.141 ff., Schaupensteiner, die neue Polizei 3/2002, 3 ff.; Dölling Gutachten 1996, C 97 ff.; Schubert, in Wabnitz, Janovsky (Hrsg.) 2000, S.849 ff.; Rogge, Rex, Die neue Polizei 3/2002, S.20 ff.

[16]So auch Schaupensteiner, die neue Polizei 3/2002, S.3 ff.

Strafrecht bestimmt wird. Wesentlich ist eine „Organisation der Strafverfolgung, die eine wirksame Aufklärung und Sanktionierung von Korruptionsstraftaten ermöglicht".[17] Eine verbesserte Intensivierung der Strafverfolgung bedarf personeller Verstärkung bei Polizei und Staatsanwaltschaft.[18] Neben den Forderungen nach einer Personalaufstockung muss die Spezialisierung und der intelligente Einsatz der beschränkten Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden mit Priorität verfolgt werden. Bei Staatsanwaltschaft und Polizei ist eine Spezialisierung erforderlich.[19] Ideal wären (Landes-) Zentralstellen bei den Strafverfolgungsbehörden zur Intensivierung der Strafverfolgung bei Korruption und Wirtschaftskriminalität und zur Verbesserung eines länderübergreifenden Informationstransfers.[20]

Rechtlich bleiben nach wie vor Forderungen nach Einführung der Telefonüberwachung bei Bestechungstatbeständen[21], eine Kronzeugenregelung[22], die Erweiterung der Abgeordnetenbestechung, verbesserter Zeugenschutz[23], die Einbeziehung der Freiberufler in die Angestelltenbestechung, die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit[24] sowie die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft virulent.

Korruptionsprävention

Im Ergebnis erscheinen Vorschläge[25] speziell zur strafrechtlichen Bekämpfung eingebettet in ein Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung am vielversprechendsten. Es existieren bereits eine Vielzahl von Vorschlägen zur Korruptionsprävention, auf die hier aus Raumgründen nicht eingegangen werden kann.[26]

Langandauernde und verfestigte Korruptionsstrukturen sind im Kollegenkreis oft bereits erkannt oder werden vermutet, weil sich bestimmte Verhaltensauffälligkeiten häufen. Die Aufdeckung von Korruption ließe sich verbessern, wenn Vorgesetzte Andeutungen von

[17] Dölling 1996, C 97.
[18] Schaupensteiner NStZ 1996, S.412.
[19] Dölling 1996, C 97; Dannecker, in Wabnitz, Janovsky (Hrsg.) 2000, S.18 f. sowie zu weiteren Forderungen zur Verbesserung der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität; s. auch die praktischen Hinweise bei Bischeltsrieder 1995.
[20] Schaupensteiner NStZ 1996, S.412; auch Huber NStZ 1996, S.530, 531.
[21] Dazu Bannenberg 2002, S.427 f.
[22] Bannenberg 2002, S.427 ff., insbesondere ist auf die Bonusregelung des Bundeskartellamtes hinzuweisen, S.431 f.
[23] Zum Problemkreis Whistle-blower, Kronzeugen und Informanten auch aus internationaler Perspektive ausführlich Bannenberg 2002, S.375 ff.
[24] Noch vorsichtig Bannenberg 2002, S.409 ff.; mittlerweile bin ich der Ansicht, die Unternehmensstrafbarkeit sollte eingeführt werden und ein spezielles Sanktionsinstrumentarium aus Anreiz- und Repressionselementen sollte entwickelt werden, um Unternehmen bei organisierter Wirtschaftskriminalität zur Durchsetzung ehrlichen Verhaltens im Wettbewerb zu veranlassen.
[25] Schaupensteiner NStZ 1996, S.409-416; Dölling 1996; ZStW 2000, S.354, 355.
[26] Dazu ausführlich Bannenberg 2002, S.446 ff.; Vgl. auch Bartsch, Paltzow, Trautner (Hrsg.) 2001.

Untergebenen Glauben schenkten und Ermittlungen vornähmen (und nicht das Verhalten herunterspielen oder „wegsehen“) und wenn unabhängige Kontrollstellen innerhalb der Verwaltungen und Unternehmen eingerichtet würden (Anti-Korruptions-Stellen, Ombudsleute), die zur Entgegennahme und Überprüfung dieser Verdachtsmomente zuständig sind.[27] Das Problem der Korruptionsprävention liegt nicht in mangelnden Vorschlägen, sondern in der fehlenden Umsetzung, dem Versagen interner Kontrollen in Verwaltung und Unternehmen, im Fehlen kompetenter Aufklärung und Aufdeckung sowie fehlender Umsetzung empirischer Erkenntnisse in effiziente Prävention. Häufig scheint es auch am politischen Willen zur Umsetzung der Konzepte zu fehlen. In Verwaltungen und Unternehmen bestehen Hemmnisse zur Reaktion auf die Probleme („in unserer Behörde, in unserem Unternehmen gibt es keine Korruption“). Weiter existiert keinerlei Evaluation von Maßnahmen der Korruptionsprävention im Hinblick auf die Wirksamkeit der Maßnahmen. Es muss vorrangig um eine Intensivierung von Kontrolle gehen. Als negativ hat sich in lange andauernden Korruptionsgeschehen immer wieder gezeigt, dass vorhandene Hinweise und Verdachtsmomente, die von Mitarbeitern geäußert worden waren, nicht ernst genommen wurden und diese Mitarbeiter, die versuchten, Kontrollen auszulösen, häufig noch negativen Reaktionen ausgesetzt waren. Dies schwächt nicht nur auf Dauer die Motivation der ehrlichen Mitarbeiter in der Verwaltung, sondern ermöglicht den Tätern, ihre Selbstbereicherung über Jahre zu verschleiern und das Recht zu missachten. Dabei zeigt sich weiter, dass die Täter gerade die leistungsstarken Amtsträger sind, die Vertrauen genießen und die Macht haben, Vorgänge abzuschotten. Als sehr viel versprechend zur Aufdeckung und Prävention scheint daher die Einrichtung von so genannten Ombudsleuten oder Vertrauensleuten in Verwaltungen und Unternehmen, an die auch anonym Hinweise erfolgen können. Darin darf sich die Kontrolle jedoch nicht erschöpfen, sondern die Aufdeckung sollte durch geschulte und relativ unabhängig arbeitende Anti-Korruptions-Stellen unterstützt werden. Es muss Hinweispflichten an die Staatsanwaltschaften geben, da sich bisher nur die strafrechtliche Verfolgung als tatsächlich effektiv erwiesen hat. Wenn Verwaltungen bereit sind, über veränderte Strukturen zur Korruptionsprävention nachzudenken, dann erfolgt dies regelmäßig nach strafrechtlichen Ermittlungen. Ein sehr wirksames Mittel könnte der konsequente Einsatz von Vergabesperren sein, der allerdings zukünftig bundeseinheitlich geregelt werden sollte, damit gleiche Kriterien für Gerechtigkeit sorgen.

[27] Beim Einsatz von Ombudsleuten hat die Deutsche Bahn AG gute Erfahrungen vorzuweisen: Kunze, die neue Polizei, 3/2002, S.22.

- KONKRETE VORSCHLÄGE
  - Ombudsmann, Vertrauensanwalt
  - Anti-Korruptions-Stellen mit mobilen Prüfgruppen
  - Whistle-blower-Systeme
  - Information der Staatsanwaltschaft bei Korruptionsverdacht
  - Schulung von Rechnungsprüfern, internen Revisionen
  - Schwachstellenanalysen
  - Einsatz technischer Neuerungen im Vergabebereich
  - Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe, Abrechnung
  - Vertragsstrafen
  - Vergabesperren

Ausblick

Man wird Korruption wie alle anderen Formen der Kriminalität nicht verhindern können. Angesichts der enormen materiellen Schäden und dem zerstörerischen Effekt auf Ehrlichkeit, Wettbewerb und Vertrauen der Bürger in die Demokratie muss man sich aber zumindest bemühen, die weitere Ausbreitung zu erschweren.

Literatur

Hans Herbert von Armin, Wer kümmert sich um das Gemeinwohl: Von der Auflösung der politischen Verantwortung im Parteienstaat. ZRP, 2002

Hans Herbert von Arnim, Das System. Die Machenschaften der Macht, München 2002

Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, München 2002, BKA-Bd. 18, Reihe Polizei + Forschung

Jörg Bartsch, Wolfgang Paltzow, Wofgang E Trautner, Hrsg., Der Antikorruptionsbeauftragte. Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Neuwied, Kriftel 2001

Jürgen Baumann, Über die notwendigen Veränderungen im Bereich des Vermögensschutzes, JZ 1972

Albert Bischeltsrieder, Lehr- und Studienbriefe Kriminalistik Nr. 13. Wirtschaftskriminalität, Hilden 1995

Gerhard Dannecker, Die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: Heinz-Bernd Wabnitz, Thomas Janovsky, Hrsg., Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, München 2000

Dieter Dölling, Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? Gutachten C zum 61. Deutschen Juristentag Karlsruhe 1996, München 1996, C 1-115

Rainer Huber, Möglichkeiten der Beschleunigung von Wirtschaftsstrafverfahren, NStZ, 1996

Klaus Kunze, Korruptionsbekämpfung bei der Deutschen Bahn AG, Die neue Polizei 3/2002

Hans-Werner Rog ge, Erhard Rex, Konzentration der Bekämpfung von Korruptionskriminalität, Die neue Polizei 3/2002

Wolfgang Schaupensteiner, Globale Korruptions-Konjunktur, Die neue Polizei 3/2002

Wolfgang Schaupensteiner, Korruption in Deutschland – Das Ende der Tabuisierung, in: Mark Pieth, Peter Eigen, Hrsg., Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Neuwied 1999

Wolfgang Schaupensteiner, Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, München 1996

Erwin Scheuch, Ute Scheuch, Die Spendenkrise – Parteien außer Kontrolle, Reinbek 2000

Roland Schönherr, Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten. Eine Untersuchung über die Zuweisung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität durch die Staatsanwaltschaften, Freiburg 1985

Winfried Schubert, Korruption, in Heinz-Bernd Wabnitz, Thomas Janovsky, Hrsg., Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, München, Roland 2000

Daniel Tewlin, Kriminalität in der Chefetage, Kriminalistik, 1999.

Werner Vahlenkamp, Ina Knauß, Korruption – hinnehmen oder handeln?, Bundeskriminalamt, Wiesbaden 1995

Klassische und neuere ethische Strategien zur Korruptionsbekämpfung

Ernst-Heinrich Ahlf

1. Ist-Zustand

Zur Aufhellung des Ist-Zustandes von Korruption in Deutschland gibt es zwei polizeiliche Datenquellen: Die klassische Polizeiliche Kriminalstatik und das Bundeslagebild Korruption.[1]

Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik wurden im Jahre 2001 in den Deliktsfeldern §§ 108 e, 299/300, 331 bis 335 StGB insgesamt 3.900 Straftaten mit 2.255 Tatverdächtigten registriert. Die entsprechenden Zahlen aus dem Bundeslagebild Korruption für das Jahr 2001 und aus der Strafverfolgungsstatistik 2001 sowie genauere Angaben über die Art der Delikte und die Täter ergeben sich aus den Abbildungen am Ende dieses Beitrags.

2. Einführung in die Thematik

2. a) Bei der Korruptionsbekämpfung lassen sich generell drei Bekämpfungsstrategien unterscheiden:

1. Nach Rennstich[2] lässt sich Korruption nur mittels Ethik wirkungsvoll bekämpfen. Obwohl diese Auffassung hier nicht vertreten wird[3], ist doch interessant, dass auch das Bundeslagebild Korruption für das Jahr 2001 mit folgendem Satz endet:

> Langfristig gesehen lässt sich Korruption nur durch effektive Kontrollen, die Beseitigung der festgestellten Mängel, konsequente Sanktionierung und vor allem (!) durch eine entsprechende allgemeine Entwicklung der rechtlichen und moralischen Grundsätze verhindern bzw. bekämpfen. [4]

2. Die ganz herrschende Auffassung geht bei der Korruptionsbekämpfung zutreffend von einem Maßnahmenbündel, also einer Vielzahl repressiver oder präventiver Maßnahmen aus, die auch ethische Aspekte beinhalten.[5]

3. Neuerdings wird allerdings ein völlig neuer Ansatz vertreten, der insbesondere Maßnahmen des Wertemanagements aufgreift und für die beteiligten Unternehmen strukturelle Anreize schafft, Korruption zu vermeiden (siehe dazu unten 4.).

---

[1] Vgl. Richtlinien zum Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten, 1998.
[2] Rennstich, Korruption eine Herausforderung für Gesellschaft und Kirche, 1990, S. 51 f.
[3] S. Ahlf, Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung, Kriminalistik 1996, S. 91.
[4] Bundeslagebild Korruption für das Jahr 2001, BKA, S.54.
[5] Ahlf, Kriminalistik 1996, S.91 ff.

Zusammenfassend kann allerdings gesagt werden, dass alle drei Bekämpfungsstrategien sich ethischer Ansätze bedienen.

2. b) Die Ergebnisse von TI

Transparency International führt seit 1995 so genannte Rangfolgen nach dem Corruption Perception Index (CPI). Es handelt sich hierbei um Einschätzungen von Unternehmen auf einer Skala von 0 bis 10 Punkten, kraft derer das Ausmaß bei internationalen Geschäften in dem entsprechenden Zielland beurteilt wird. Die entscheidende Frage lautet: In welchem Ausmaß muss bei internationalen Geschäften ein Unternehmen bestechen, um (im Lande X) einen Auftrag zu erhalten? Dabei werden insgesamt 102 Länder eingeordnet. Deutschland rangierte im Jahre 1999 auf Rang 14, im Jahr 2000 auf Rang 17 und ist im Jahre 2001 auf Rang 18 zurückgefallen.

Während der CPI auf die Geberseite abstellt, ist seit 1999 durch TI der so genannte Bribe Payers Index (BPI) eingeführt worden. Bei diesem Index wird die Einschätzung erhoben, in welchem Ausmaß bei den staatlichen Institutionen die Bereitschaft besteht, sich bestechen zu lassen und Vorteile anzunehmen. Hierzu werden zwanzig Staaten untersucht. Im Jahre 2001 hat Deutschland einen mittleren Platz, Rang 10, eingenommen. Seit Jahren rangieren die nordischen Staaten (Finnland, Dänemark) oder angelsächsisch geprägte Staaten wie Australien im CPI weit vorne, während Länder aus Schwarzafrika traditionell sehr weit hinten liegen. Dies eröffnet auch Hinweise auf die Bedeutung religiöser Fixierungen (Stichwort: protestantische Ethik) und auf politische und gesellschaftliche Umbrüche.

2. c) Rechtspolitik zur Korruptionsbekämpfung

1. Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 13.08.97

Mit diesem Gesetz wurde die Neufassung der Tatbestände der Vorteilsannahme gemäß § 331 StGB und der Bestechlichkeit gemäß § 332 StGB nebst den spiegelbildlichen Zuwendungsdelikten, nämlich der Vorteilsgewährung gemäß § 333 StGB und der Bestechung gemäß § 334 StGB vorgenommen (im Wesentlichen: Lockerung der Unschuldsvermutung, Einführung der Drittbegünstigung). Außerdem sind Regelbeispiele für besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und der Bestechung gemäß § 335 StGB neu formuliert worden.

Hintergrund: Die bisherige Phänomenologie und auch Systematik der Bestechungsdelikte ging davon aus, dass Korruption durchweg in synallagmatischer Weise ablaufe. Eine bestimmte Zuwendung werde zielgerichtet für eine bestimmte korrupte Amtshandlung gegeben. Damit konnte aber das für die Korruption so typische "Anfüttern", also das Gefügig oder Geneigt Machen des Amtsträgers nur schwer strafrechtlich erfasst werden,

weil über mehrere kleinere, gelegentliche Zuwendungen eine Situation geschaffen worden ist, kraft derer auch ohne eine bestimmte Zuwendung die erwünschte Amtshandlung erfolgt (also kein konkretes Synallagma).

2. Abzugsgebot gemäß § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG
Durch das Jahressteuergesetz 1996 wurde die Möglichkeit aufgehoben, korruptive Zuwendungen als Betriebsausgaben von der Steuer abzuziehen, wenn eine rechtskräftige Verurteilung vorliegt oder wenn eine Einstellung gemäß §§ 153 ff StPO (insbesondere gem. § 153 a StPO) erfolgt ist.

3. Verdachtsmitteilungen gemäß § 30 Abs. 4 AO
Gemäß § 30 Abs. 4 AO werden nunmehr die Finanzbehörden angewiesen, Verdachtsmitteilungen (in Sachen Korruptionsdelikte) den Strafverfolgungsbehörden zuzuleiten.

4. Internationale Verträge als Motor für die Korruptionsbekämpfung in Deutschland

(4.1) EU-Bestechungsgesetz und das internationale Bestechungsgesetz
Hintergrund: EU-Bestechungsübereinkommen vom 26.05.97
sowie
das OECD-Übereinkommen vom 17.12.97
Konsequenz: Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Korruptionsdelikte auch auf ausländische Amtsträger

(4.2) Gemeinsame Maßnahme der EU vom 22.12.98 betreffend der Bestechung im privaten Sektor
Konsequenz: Ausdehnung des § 299 StGB auch auf die Bestechungshandlungen im ausländischen Wettbewerb (Ergebnis: Einfügung des § 299 Abs. 3 StGB)

(4.3) Das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption vom 27.01.99: Noch nicht umgesetzt; mögliche Entwicklungen:

(a) Erweiterung der Strafbarkeit bei internationaler Bestechung (bisher Strafbarkeit nur bei aktiver Bestechung, die zudem nur auf die Erlangung eines Auftrages ausgerichtet war); Erweiterung des EU-Bestechungsgesetzes, das bisher nur die Amtsträger der Mitgliedsstaaten der EU erfasste. Nunmehr soll die Strafbarkeit auf alle ausländischen Amtsträger erstreckt werden.

(b) Erweiterung der (internationalen) Strafbarkeit: Bisher lediglich Strafbarkeit für die pflichtwidrigen Diensthandlungen (in deutscher Diktion: nur die §§ 332 und 334 StGB); angestrebt nunmehr: Strafbarkeit auf jede Diensthandlung ausländischer Amtsträger.

(c) Erweiterung der Bestechungsdelikte auf ausländische internationale Parlamentarier. Diese sollen entgegen der deutschen Rechtslage (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB und der daraus sich ergebenden höchst ineffizienten Sonderregelung des § 108 e StGB) nunmehr den allgemeinen Amtsträgern gleichgestellt werden. Damit könnte ein wesentlicher Schwachpunkt des deutschen Korruptionsstrafrechtes beseitigt werden.

5. Einführung eines Korruptionsregisters

Vorgesehen war die Einführung eines § 126 a GWB, mit dem ein "Register über unzuverlässige Unternehmen", das so genannte Korruptionsregister, beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle eingerichtet werden sollte.

In der 14. Legislaturperiode scheiterte dieses Gesetz am Widerstand der Wirtschaftsverbände und des Bundesrates. Dieses Gesetz soll in dieser Legislaturperiode erneut eingebracht werden.

6. Angestelltenbestechung

Nach wie vor besteht die Forderung, die Bestechlichkeit/Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§§ 299/300 StGB), die nur bei Angestelltenverhältnissen vorgesehen ist, auch auf Freiberufler und Selbständige sowie auf die Geschäftsinhaber selbst zu erweitern (vgl. z.B. den so genannten Zahnersatzskandal, der lediglich die wenigen angestellten Klinikzahnärzte betrifft). Dieses Gesetzesvorhaben ist in der letzten Legislaturperiode am Widerstand der Wirtschaftsverbände gescheitert.

Es besteht aber eine EU-Initiative (Rahmenbeschluss vom 02.08.02) zur Einführung eines untreueähnlichen Tatbestandes zur Harmonisierung des Strafrechtes innerhalb der EU, nämlich eines Tatbestandes des "unlauteren wettbewerblichen Verhaltens", der jenseits der klassischen deutschen Angestelltenbestechung angesiedelt werden soll.

7. Korruptionsprävention

(7.1) Bei der Korruptionsprävention sind insbesondere zwei Aspekte herauszustellen: Zum einen die Erhöhung der Transparenz und zum anderen die aktive Unterstützung legitimen Handelns durch staatliche Anreize (vgl. dazu 4.).

(7.2) Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17.06.98

Parallel zu diesen Richtlinien wurden Empfehlungen der Bundesregierung für einen Verhaltenscodex sowie ein Leitfaden für Vorgesetzte veröffentlicht. In Vorbereitung befindet sich gegenwärtig eine weitere Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch (finanzielle) Unterstützungsleistungen Privater (Sponsoring).

8. Unternehmensstrafrecht
Zwar hat die Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionssystems im Abschlussbericht vom 20.03.00 festgestellt, dass es keine internationalen Vorgaben dahingehend gibt, die Deutschland zur Einführung der Unternehmensstrafbarkeit zwängen. Das bestehende Instrumentarium der §§ 30, 130 OWiG reiche zur Unternehmenssanktionierung aus, zumal nunmehr kein Täter mehr individuell ermittelt werden müsse (vgl. § 30 OWiG: "Ordnungswidrigkeit begangen, durch die Pflichten, welche die juristische Person betreffen, verletzt worden sind").
In der EU ist die ganz herrschende Meinung allerdings anderer Auffassung. Nach wie vor ist die Frage zum Unternehmensstrafrecht in Deutschland strittig.[6]

2. d) Rechtliche Verlustliste
Im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes sind nach wie vor die rechtlichen Instrumentarien zur Korruptionsbekämpfung von erheblicher Bedeutung. Ganz sicher hat das Anti-Korruptionsgesetz aus dem Jahre 1997 wesentliche Verbesserungen gebracht, gleichwohl bestehen immer noch rechtliche Defizite, die hier – sehr kurz – in einer "rechtlichen Verlustliste" zusammengefasst werden:

(1) Bundesweites Korruptionsregister
(2) Zeitlich begrenzte Beschäftigungssperre für Amtsträger, die aus dem öffentlichen Dienst wegen Bestechlichkeit entfernt worden sind, und die nun ausgerechnet bei den Geber-Privatunternehmen eine Anstellung suchen.
(3) Reform der Abgeordnetenbestechung gemäß § 108 e StGB, eine Strafvorschrift, die nach völlig einvernehmlicher Auffassung als unzureichend angesehen wird.
(4) Die Geldwäsche gemäß § 261 StGB auf alle Bestechungstatbestände als Vortat erstrecken.

[6] Vgl. Sanchez-Hermosilla, Rechtspolitik zur Korruptionsbekämpfung, Aktuelle Entwicklung des Korruptionsstrafrechtes in Deutschland, in: Kriminalistik 2/03, S.74 ff.

(5) Streichung des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB, der so genannte "Totengräber des Verfalls" (Der Verfall kann nicht angeordnet werden, wenn dem Verletzten aus der Tat ein abstrakt-rechtlicher Anspruch erwachsen ist, dessen Erfüllung dem Täter den Wert des aus der Tat Erlangten entziehen würde, um dem Verletzten den Zugriff auf den Tatvorteil zu sichern. Ratio der Vorschrift ist, die doppelte Inanspruchnahme des Täters (staatlicher Verfall und zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch) zu vermeiden sowie vorrangig den Verletzten zu schützen.

(6) Einbeziehung zumindest der schweren Bestechungsdelikte (§§ 332 und 334 StGB) in die Katalogtaten des § 100 a StPO; (Obwohl der Lauschangriff gem. § 100 c Abs. 1 Nr. 3 a) StPO bei den schweren Bestechungsdelikten vorgesehen ist; Wertungswiderspruch zwischen §§ 100a und 100c StPO).

(7) Einführung einer kleinen Kronzeugenregelung, weil die Korruptionsdelikte opferlose Delikte sind, wobei der Staatsanwaltschaft befugt sein sollte, bereits im Vorverfahren Strafmilderung zuzusagen.

(8) Whistle-Blower-Problematik:
   - Anpassung der Aussagegenehmigung gemäß § 54 StPO in Verbindung mit 62 BBG (Zumindest bei Korruptionsverdacht gegen den Dienstvorgesetzten darf dieser die entsprechende Aussagegenehmigung nicht versagen, wenn ein aussagefähiger öffentlicher Bediensteter über entsprechende Insiderkenntnisse verfügt).[7]
   - Keine Strafbarkeit der Whistle-blower wegen Verletzung des Dienstgeheimnisses gemäß § 353 b StGB

(9) Einführung der Unternehmensstrafbarkeit, zumindest aber der Erstreckung des § 30 OWiG nicht nur auf die wenigen Personen in leitender Funktion, sondern auch auf die sonstigen „verantwortlichen Mitarbeiter in den Unternehmen".

3. Klassische ethische Aspekte der Korruptionsbekämpfung

3. a) Ausgangspunkt: Waters

Waters[8] hatte erstmals empirisch die bis dahin absolut herrschende Auffassung revidiert, wonach allein die Person selbst für ihr moralisches Fehlverhalten auch in einer Organisation verantwortlich sei.

---

[7] Vgl. Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, in: BKA, Polizei+Forschung, Band 18, 2002, S.387 f.

[8] Waters, Catch 20.5: Corporate Morality as an Organizational Phenomenon, in: Organizational Dynamics, 1977/ 78, S.3 - 19.

Die Untersuchung von Waters bezog sich auf Zeugenaussagen vor dem Anti-Trust-Untersuchungsausschuss des US-Kongresses im Zusammenhang mit unzulässigen Preisabsprachen in der amerikanischen Elektroindustrie. So hatte gerade die Firma General Electric eine klare Anti-Trust-Direktive unter dem Titel „Policy 20.5" herausgegeben. Um die angestrebten quantitativen Unternehmensziele zu erreichen, wurde diese Vorschrift permanent umgangen. Die Orientierung an der Anti-Trust-Direktive, also die Orientierung an ethischen Prinzipien, war nur so lange möglich, wie die ökonomischen Unternehmensziele dadurch nicht gefährdet wurden. Damit wurde die Regel 20.5 zum zentralen unternehmensethischen Problem bei General Electric.
Waters identifizierte anhand umfangreicher Zeugenaussagen sieben so genannte organizational blocks, die für organisationsbedingtes und damit auch korruptives Verhalten der jeweiligen Rollenträger maßgeblich sind. Waters ist damit quasi der Ausgangspunkt für die so genannte organisationsethische Debatte, die bis heute teilweise kontrovers geführt wird. Bei den von Waters herausgearbeiteten organizational blocks handelt es sich um folgende sieben Barrieren (Reihenfolge entsprechend der Gewichtigkeit): Barriere der Befehlshierarchie, Barriere der quantitativen Leistungsvorgaben, Barriere der Arbeitsteilung, Barriere der unklaren Prioritäten, Barriere der Gruppenkohäsion, Barriere des Sozialisationsprozesses und Barriere der eingeschränkten Informationspolitik bei Korruptionsfällen.
Die Botschaft von Waters ist einfach: Wer sich heute mit der Korruptionsbekämpfung in Unternehmen/Institutionen befasst, darf sich nicht vornehm mit dem Argument der schwarzen Schafe (Korruptionshandlungen sind individuelle Defekte einzelner Mitarbeiter) zurücklehnen, sondern muss die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen/Rahmenbedingungen in seinem Unternehmen/seiner Behörde verändern, um ein entsprechendes Anti-Korruptionsklima zu schaffen.

3. b) 15 Thesen zur ethischen Korruptionsbekämpfung[9]

These 1

Aufgrund der (Befehls-)Hierarchie werden korrupte Handlungsweisen der Vorgesetzten von Untergebenen nicht zur Sprache gebracht.

These 2

Aufgrund nicht vorhandener/unklarer (qualitativer) ethischer Prioritäten (zur Korruptionsbekämpfung) werden unter der Hand die „lautlosen" quantitativen Leistungsvorgaben erfüllt.

[9] Vgl. Ahlf, Lehr- und Studienbriefe, Kriminologie, Nr. 13, 1998, S.47 f.

These 3
Eine ausgeprägte Gruppenkohäsion führt zu „Wagenburgmentalitäten“ und stellt eine nur schwer aufzubrechende Barriere für die Beseitigung korruptiver Handlungsorientierungen innerhalb dieser Gruppe dar.

These 4
Die typische Informationspolitik von Institutionen/Behörden, etwaige Korruptionsfälle in der eigenen Organisation nicht transparent zu machen, wirkt ethisch kontraproduktiv.

These 5
Unbürokratische – oft als bürgerfreundlich bezeichnete – Entscheidungen und moderne Führungsmethoden (deren Praktizierung oft missverstanden wird) haben die für die Korruptionsbekämpfung unerlässliche Kontrolle ins Zwielicht gebracht.

These 6
Die erkennbaren Werthaltungen von Führungskräften sind wegen des Vorbildcharakters für die übrigen Mitarbeiter richtungsbestimmend. Seit langem ist eine opportunistische Grundeinstellung (zumindest bei den Führungskräften der Privatwirtschaft) dominant.[10] Diese Tendenz verstärkt sich neuerdings gerade bei jüngeren Führungskräften. Ohne flankierende ethische Fortbildungsmaßnahmen ist eine weitere Erosion ethischer Standards bei den Führungskräften zu besorgen.

These 7
Durch Haushaltsrestriktionen, Budgetierung und die zunehmend wirtschaftliche Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung wird die Tendenz, Leistungen nicht qualitativ (ethisch), sondern quantitativ zu gewichten und zu bewerten, eher noch verstärkt.

These 8
Eine besondere Quelle fehlerhafter Führungsentscheidungen ergibt sich aus der Tatsache, dass in Unternehmen/Behörden ethische Prioritätenregelungen entweder gänzlich fehlen (Regel) oder dieselben oft zu vage formuliert sind.

These 9
Die Einführung handlungsregulierender ethischer Kodizes in Unternehmen/Behörden, aber auch Ethik-Kodizes für bestimmte Berufsstände, schaffen institutionell die

[10] Vgl. Kaufmann, Kerber, Zulehner, Ethos und Religion bei Führungskräften, München 1986 oder Ulrich, Thielemann, Ethik und Erfolg, unternehmensethische Denkmuster von Führungskräften, 1992.

Möglichkeit, korruptes Handeln zumindest gezielt anzusprechen, zu missbilligen und dadurch auch zu erschweren.

An Ethik-Kodizes dürfen freilich keine zu hohen Erwartungen geknüpft werden, wie die Beispiele von Lenk[11] nahe legen.

Ethik-Kodizes, deren Inhalte sich eindeutig gegen Korruption aussprechen, wiederholen zwar weitgehend bestehende gesetzliche Regelungen, sie verdeutlichen jedoch die von der Behörde/Institution gesetzten Prioritäten und tragen auch zur ethischen Sensibilität der Mitarbeiter bei. Auf diese Weise kann zudem das Berufsethos gestärkt werden.

Ethik-Kodizes entfalten allerdings nur dann ihre volle Wirkung, wenn sie auch institutionell abgesichert werden. Deshalb sollten alle Ethik-Kodizes konkrete Hinweise auf Kontroll- und Appellationsinstanzen enthalten, an die sich der Einzelne im Konfliktfall wenden kann. Die Funktionen dieser ethischen Kontroll- und Appellationsinstanzen sind genau zu beschreiben. Insoweit kann an unabhängige Korruptionsbeauftragte oder an Ethik-Komitees in Behörden/Institutionen gedacht werden (vgl. auch These 11).

These 10

Besonders korruptionsgefährdete Sachgebiete/Organisationseinheiten sollten aufgefordert werden, konkret ihr Selbstbild zu beschreiben.

Der Zweck dieses Selbstbildes einer Organisationseinheit entspricht dem der Ethik-Kodizes. Diese Selbstbilder sollten von den Mitarbeitern der jeweiligen Organisationseinheit selbst entwickelt werden und die Korruptionsproblematik explizit ansprechen.

These 11

Zur Unterstützung, Beratung, Bestärkung und um entsprechende Hilfestellung zu geben, sollten in eindeutig korruptionsanfälligen Bereichen spezifische Vertrauensleute eingesetzt werden.

Der Zweck dieses Vorschlages ist es, dass sich einzelne Betroffene, die sich in einer komplizierten Konfliktsituation befinden, mit geeigneten Vertrauensleuten sollen beraten können, die mit den spezifischen korruptionsanfälligen Gegebenheiten in den jeweiligen Organisationseinheiten vertraut sind.

These 12

Berufsbezogene freiwillige Selbstverpflichtungen der Mitarbeiter zur Korruptionsabwehr stärken das Berufsethos.

---

[11] Ethik-Kodizes für Ingenieure, Beispiele der US-Ingenieurvereinigung, in: Lenk, Rudolph (Hrsg.): Technik und Ethik, Stuttgart 1987, S.198 f.

Derartige Selbstverpflichtungen, quasi hippokratische Eide, sind zwar nicht rechtsverbindlich und nicht einklagbar, sondern besitzen lediglich persönlichen Verbindlichkeitscharakter. Explizite Formulierungen in Selbstverpflichtungen, z. B. die Korruption konkret zu verhindern, entsprechende Anzeigen zu erstatten und dergleichen mehr, haben mithin lediglich Appellcharakter.
Der Zweck solcher Selbstverpflichtungen liegt weniger in ihrer Befolgung als vielmehr in ihrer Verbreitung. Wenn nämlich die Autoren derartiger Selbstverpflichtungen vor den Korruptionsgefahren, -möglichkeiten und -folgen in Publikationen warnen, so kann dieser Schritt dazu beitragen, bei den anderen das Bewusstsein für diese Phänomene zu schärfen, diejenigen zu ermutigen, die sich bei der Korruptionsbekämpfung bisher abwartend verhalten hatten, und schließlich kann eine solche Selbstverpflichtung zur Solidarisierung Gleichgesinnter führen.

These 13 (vgl. auch These 5)
Angesichts der neuen, grundlegend geänderten Voraussetzungen für Korruption (neue Missbrauchsgefahren, neue Macht- und Herrschaftsträger, neue Organisationsformen, Wertewandel usw.) spielt bei der Korruptionsbekämpfung die Kontrolle eine Schlüsselrolle. Deshalb muss die Kontrolldichte verstärkt werden.
Zu einer effektiven Korruptionsbekämpfung kommt es in Zukunft weniger auf ex post, also auf repressiv wirkende Sanktionsmaßnahmen, als vielmehr auf ex ante, also präventiv wirkende Kontrollmaßnahmen an. Präventive Korruptionskontrolle hat deshalb bereits im Vorverfahren konkreter Planungen anzusetzen und sich als begleitende, prinzipiell ununterbrochene Kontrolle bis zum Abschluss des Projektes fortzusetzen. Derartige neue Kontrollmaßnahmen setzen Transparenz und eine vermehrte Publizität des Verwaltungshandelns voraus. Dazu steht manchmal das – bisweilen vorgeschobene – Amtsgeheimnis in Widerspruch. Deshalb sind neue Kontrollträger und neue Kontrollverfahren zur Korruptionsbekämpfung notwendig. Aus Platzgründen können hier nur Stichworte geliefert werden[12]:

- Einrichtung spezifischer Innenrevisionsgruppen innerhalb von Behörden
- Einrichtung unabhängiger Korruptionsausschüsse oder eines Korruptions-Ombudsmannes, der bei Parlamenten angesiedelt und ggf. über strafprozessuale Maßnahmen verfügen sollte.
- Stärkung der Rechnungshöfe
- Einrichtung einer Instanz für Verwaltungsethik analog zum US-Office of Government Ethics (OGE) zur Entwicklung, Beratung und Bewertung/Evaluation ethischer Kontrollmaßnahmen.

[12]Vahlenkamp, Knauß: Korruption - hinnehmen oder handeln?, in: BKA-Forschungsreihe, Band 33, insbesondere S.34 ff.

These 14

Die Leitung von Behörden muss sich gegen die Ausbreitung eines allgemeinen Korruptionsklimas demonstrativ zur Wehr setzen. Dazu gehören:

- Striktes Verbot, Vorteile anzunehmen, um das so genannte „Anfüttern“ zu unterbinden
- Harte disziplinarrechtliche Ahndung bei Korruptionsfällen
- Verpflichtung des Dienstvorgesetzten, in jedem Falle von Korruptionsverdacht Strafanzeige zu erstatten

Auch sollte über eine spezifische beamtenrechtliche/disziplinarrechtliche „Erklärungspflicht“ in Fällen des Korruptionsverdachtes nachgedacht werden.

These 15

Die ethische Aus- und Fortbildung von Führungskräften muss in Gang gebracht, reformiert und verstärkt werden.

Wegen der heute deutlich veränderten Ethik-Sozialisation von Führungskräften, wegen der zunehmend opportunistischen Grundeinstellung von Führungskräften und der weitgehend fehlenden ethischen Aus- und Fortbildung von Führungskräften sind die in der Business-Ethics-Bewegung in den USA, aber auch in Deutschland gemachten Erfahrungen insbesondere für den öffentlichen Dienst aufzubereiten und fortzuentwickeln[13].

4. Neue ethische Strategie zur Korruptionsbekämpfung

4. a) Interaktionsökonomik als theoretischer Hintergrund

Die klassische Ökonomie, auch die des Neoliberalismus, geht aufgrund der Markttheorie im Prinzip von Wettbewerbs-, also von Konfliktsituationen zwischen den Unternehmen aus. Deshalb koordinieren die wirtschaftlichen Akteure ihr Handeln grundsätzlich nicht mit anderen, sondern agieren im Prinzip selbständig und unabhängig. In solch einer Konfliktsituation brauchen Unternehmen nur nachrangig auf die eigene Glaubwürdigkeit achten. Auch ist es nicht zwingend erforderlich, Interaktionsstrategien wie z.B. die Bildung von Allianzen, Kooperationen, Interessengemeinschaften usw. zu entwickeln.

In den Begriffskategorien der Spieltheorie handelt es sich insoweit um Konstantsummen- oder um 0-Summen-Spiele. Was der eine gewinnt, verliert der andere. Die Addition der Gewinne und der Verluste erbringt immer die konstante, die gleiche Summe.

[13]Steinmann, Löhr: Grundlagen der Unternehmensethik, 2. Auflage 1994, S.171 f.

Solche reinen Konfliktsituationen sind heute allerdings zunehmend weniger die Regel. Vielmehr ist von einer Gleichzeitigkeit, von Simultaneität in dem Sinne auszugehen, dass Unternehmen zugleich miteinander kooperieren und sich zugleich auch Konkurrenz machen. Man nennt dies treffend mit dem englischen Kunstwort "coopetion" (aus cooperation und competition).

Zumindest in den hier interessierenden Fällen der Korruptionsbekämpfung haben wir es durchweg mit klassischen Dilemmasituationen zu tun. Denn die wirtschaftlich möglichen Bestechungsgewinne sind der Gefahr sogar strafrechtlicher Sanktionierung ausgesetzt. Das Unternehmen steht vor dem Dilemma, kurzfristige wirtschaftliche Erfolge zu erzielen, indem es delinquiert.

Ziel der neuen, ganzheitlichen Interaktionsökonomik,[14] die auf Adam Smith zurückgeführt werden kann, ist es, gerade solche Dilemmasituationen in ihren vielschichtigen Varianten zu untersuchen.

Kern dieses Ansatzes ist die Interaktion zwischen den am Wirtschaftsleben beteiligten Akteuren. Ökonomik in diesem Sinne ist nicht dem handlungstheoretischen Maximierungs-, sondern vielmehr dem interaktionstheoretischen Koordinierungsparadigma verpflichtet.[15]

Von dieser Basis aus kann gezeigt werden, dass für die Beteiligten, also für den Staat und die Unternehmen, in derartigen Dilemmasituationen allerdings ökonomische Chancen bestehen, wenn sie aufeinander zugehen, miteinander agieren, indem sie Kooperationen schließen oder strategische Allianzen eingehen; kurz, indem sie interagieren.

Derartige Kooperationsverfahren setzen zwingend Abstimmungen den Beteiligten voraus. Deshalb spielen die eigene Reputation und die für jedermann erkennbare Glaubwürdigkeit des Unternehmens eine ganz entscheidende Rolle.

Sollen über derartige Interaktionsverfahren Kooperationsgewinne im weiteren Sinne erzielt werden, dann werden abgestimmte, kollektive Selbstbindungen auch und gerade gegenüber staatlichen Institutionen zentral.

Dies bedeutet, dass gesellschaftlich unerwünschte Resultate, wie hier die Korruption, im Schwerpunkt nicht mehr mit dem Argument des Werteverfalls, der Charakterschwäche der Beteiligten usw. zu führen sind. Es wird auch nicht auf die Unfähigkeit der Politiker oder die Ungeeignetheit des gegenwärtigen Rechtssystems abgestellt, sondern es wird – viel konkreter – der Vorschlag unterbreitet, das erwünschte Ergebnis ökonomisch zu erzielen, indem in Hinblick auf das Ziel der Korruptionsbegrenzung ganz konkrete, staatliche Anreize für die Unternehmen gegeben werden.

[14]Homann, Suchanek, Ökonomik, Eine Einführung, 2000.
[15]A.a.O. S.150.

Jedenfalls ist die leider zu oft zu beobachtende laissez-faire-Mentalität staatlicher Akteure oder gar ein staatliches Nichtstun bei der Korruptionsbekämpfung schlicht kontraproduktiv.
Die gesellschaftlich oder staatlich erwünschten Resultate sollten deshalb zum einen von den staatlichen Institutionen und den Wirtschaftsakteuren möglichst als "gemeinsame Ziele und Interessen" definiert und publizistisch breit veröffentlicht werden. Zum anderen lassen sich diese gemeinsamen Ziele nur erreichen, wenn auch die Rahmenbedingungen für das einzelne Wirtschaftssubjekt konkret verändert werden und deshalb veränderte individuelle Handlungen (der Wirtschaftssubjekte) plausibel werden. Insoweit sind die angebotenen staatlichen Anreizsysteme daraufhin zu analysieren, ob sie für die Korruptionsbekämpfung auch wirtschaftlich zielführend sind (Evaluationen).
Kurz: Die wirtschaftlichen Interaktionsbedingungen müssen durch die staatlichen Institutionen konkret verändert werden.

Das gemeinsame Ziel und Interesse beruht also darauf, für beide Seiten Kooperationsgewinne zu schaffen. Aus der Sicht des Wirtschaftssubjektes wird das überkommene bloße (materielle) Maximierungsparadigma, das ja weiche Faktoren wie Reputation und Glaubwürdigkeit weitgehend ausklammert – zumindest teilweise – durch ein neues Anreizparadigma ersetzt oder ergänzt.
Die entsprechende Steuerung erfolgt primär dadurch, dass die Handlungsbedingungen für ein eigeninteressiertes Handeln der Wirtschaftsakteure durch staatliche Anreize kanalisiert werden.
Kurz: Die Interaktionsökonomik stellt auf Win-Win-Situationen ab.
Interaktionsökonomik erscheint für die Korruptionsproblematik schon deshalb besonders geeignet zu sein, weil durchaus ein genereller sozialethischer Grundkonsens dahingehend besteht, die Korruption abzulehnen.
Dies setzt freilich viel cleverere, viel agilere Aktivitäten der staatlichen Institutionen voraus, als dies bisher der Fall ist.
Kurz: Staatliche Aktivitäten, die sich in der Schaffung bloßer Strafrechtsnormen erschöpfen, sind allein nicht ausreichend und zielführend (vgl. aber Ziffer 2 c) und d)).
Wie dies für die Korruptionsproblematik umgesetzt werden kann, soll am Beispiel der Schaffung so genannter Integritätsinseln dargestellt werden.

4. b) Schaffung von so genannten „Integritätsinseln“, 7-Punkte-Programm

(1)

Das Fernziel dieses Vorschlages zielt darauf ab, innerhalb eines längeren Prozesses eine „Community fairer Unternehmen“ zu schaffen, die für (private) Partner, aber auch für die öffentlichen Behörden die Gewähr bieten, korruptionsfrei zu arbeiten. Es handelt sich

insoweit um einen generellen Perspektivwechsel, der ergänzend zu den klassischen Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung eingeführt werden sollte, und der auf dem oben beschriebenen Grundkonsens sowie den Prinzipien der Interaktionsökonomik beruht.
Die bisherigen Anstrengungen in Deutschland zur Korruptionsbekämpfung konzentrierten sich auf staatliche, überwiegend strafrechtliche Sanktionen bzw. Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption. Auf Basis der gerade dargestellten Interaktionsökonomik und auf der Basis der Erfahrungen aus der bayrischen Bauwirtschaft soll mit dieser neuen Herangehensweise versucht werden, für beide Seiten Kooperationsgewinne zu schaffen.

(2)
Wirtschaftlicher Ausgangspunkt ist der Fakt, dass sich auf lange Sicht Korruption nicht rechnet. So stellt z. B. Transparency International (TI) neuerdings fest, dass die Korruption weltweit abnimmt. Denn Unternehmen, die in harter Konkurrenz zueinander stehen, wenden zum Teil enorme Bestechungsgelder für die Akquirierung eines Auftrages auf, Gelder, die ihnen dann für notwendige Investitionen bei Innovationen oder bei der Optimierung der eigenen Prozesse im Unternehmen fehlen. Das heißt, langfristig führt Korruption zu Marktnachteilen und Innovationsdefiziten bei diesen korrupten Unternehmen, ganz abgesehen vom Verlust an Reputation und an Glaubwürdigkeit des Unternehmens (bei Verwicklung in entsprechende Strafverfahren).

(3)
Der ethische Ansatz für diese neue Herangehensweise beruht darauf, dass in der Vorphase der Auftragsvergabe für staatliche Projekte nur solche Unternehmen einbezogen werden, die über eigene Ethics Codes verfügen, oder die z.B. die ethischen Verhaltensrichtlinien der internationalen Handelskammer von 1998 für das eigene Unternehmen für verbindlich erklärt haben.
Neben diesem bloß formalen Akt ist es allerdings wichtiger, dass zudem nur solche Unternehmen an der Auftragsvergabe teilnehmen können, die auch über ein zertifiziertes und auditiertes Integritätsprogramm im Rahmen ihres Wertemanagement verfügen und dieses auch nachweisen können. Nur derartig zertifizierte Unternehmen werden zum Auswahl- bzw. Vergabeverfahren zugelassen. Dies sollte bereits in den Ausschreibungsbedingungen festgelegt werden, um asymmetrische Informationsstrukturen zu vermeiden.

(4)
Die für das staatliche Projekt oder Vorhaben ausgewählten Unternehmen werden ferner verpflichtet, einen so genannten Integritätspakt zu schließen. Dieser Integritätspakt wird zwischen allen Projektbeteiligten der staatlichen wie der privaten Seite geschlossen und

hat zum Ziel, dass die am Projekt beteiligten Institutionen fair (korruptionsfrei) handeln werden.

(5)
Parallel zu diesem Integritätspakt wird intensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben. So kann z. B. eine öffentliche Podiumsdiskussion stattfinden, an der nicht nur der OB der Stadt und der für Korruption zuständige Staatsanwalt, sondern auch Transparency International sämtliche beteiligte Ingenieurbüros, sämtliche Bauträger, die Presse, die Polizei, die Gewerkschaften usw. teilnehmen mit der klaren Botschaft, dass dieses Projekt korruptionsfrei durchgeführt werden soll.

(6)
Der entscheidende Schritt ist allerdings dann folgender: Aufgrund des Integritätspaktes und der vorangegangenen Öffentlichkeitsarbeit werden von vornherein durch einen externen Dritten die konkreten Prozesse des Projektes evaluiert. Am besten durch seriöse Institutionen wie z. B. Transparency International (Kostenproblem).
Deshalb finden auch regelmäßige Audits mit den Belegschaften der beteiligten Unternehmen wie auch mit den Bediensteten der staatlichen Seite statt.
Pro Monat sollte ferner ein so genannter "runder Tisch" eingerichtet werden, an dem die Polizei bzw. Staatsanwaltschaft, die Unternehmen und die staatlichen Träger sowie sonstige Verantwortliche teilnehmen mit dem Ziele, bereits im Vorfeld korruptive Entwicklungen zu vermeiden und die Vertrauensbasis für den Integritätspakt zu vertiefen.

(7)
Schließlich sollten die verantwortlichen Amtsinhaber der beteiligten Behörden persönlich für Korruptionsfälle in ihren Bereichen "haftbar" gemacht werden (analog § 831 BGB), sich also nur dann einer disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit entziehen können, wenn sie nachweisen, dass sie alle organisatorischen Maßnahmen getroffen haben, um Korruptionsfälle bei diesem Projekt zu vermeiden.

(8) Beispiel: Ausbau des Frankfurter Flughafens
Das Fernziel dieses neuen ethischen Ansatzes besteht darin, eine "Community fairer Unternehmen" zu bilden, Unternehmen, die aufgrund ihrer Ethics-Codes Korruption strikt unterbinden und die untereinander auch im Rahmen des Wertemanagements Benchmarking betreiben.
Solchen Unternehmen mit hoher Reputation sollten – zumindest in einer Anfangsphase – auch staatliche Vergünstigungen gewährt werden, sofern Großprojekte korruptionsfrei

abgewickelt wurden (z.B. steuerliche Vergünstigungen oder ein Preisaufschlag von ca. 5 % der Gesamtsumme des Projektes).

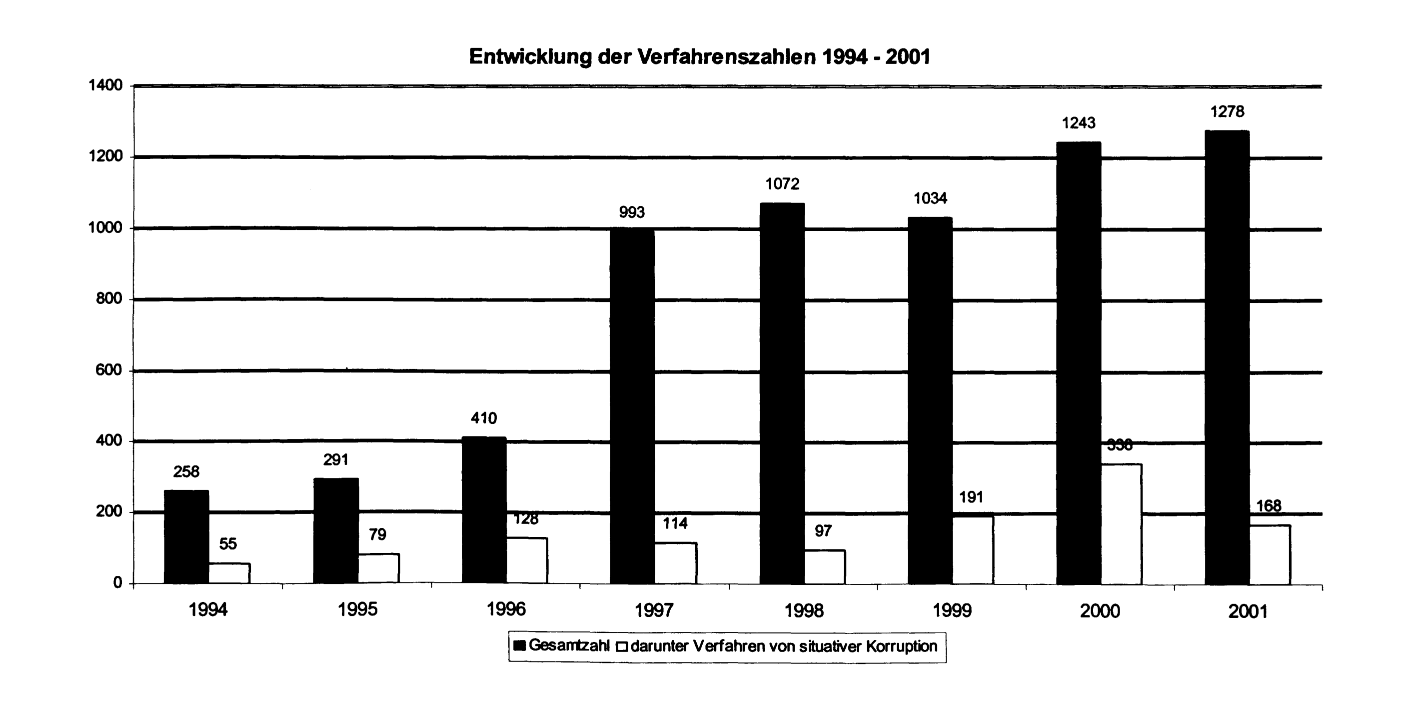
Der Verfasser ist sich darüber im Klaren, dass damit nicht mit einem Schlage in Deutschland die Korruption vermieden werden kann. Es werden allerdings Prozesse eingeleitet, die politisch wohl kaum zu unterlaufen sind, Prozesse, die zudem geeignet sind, eine ganzheitliche präventive Begleitung des korruptionsgefährdeten Projektes zu ermöglichen.

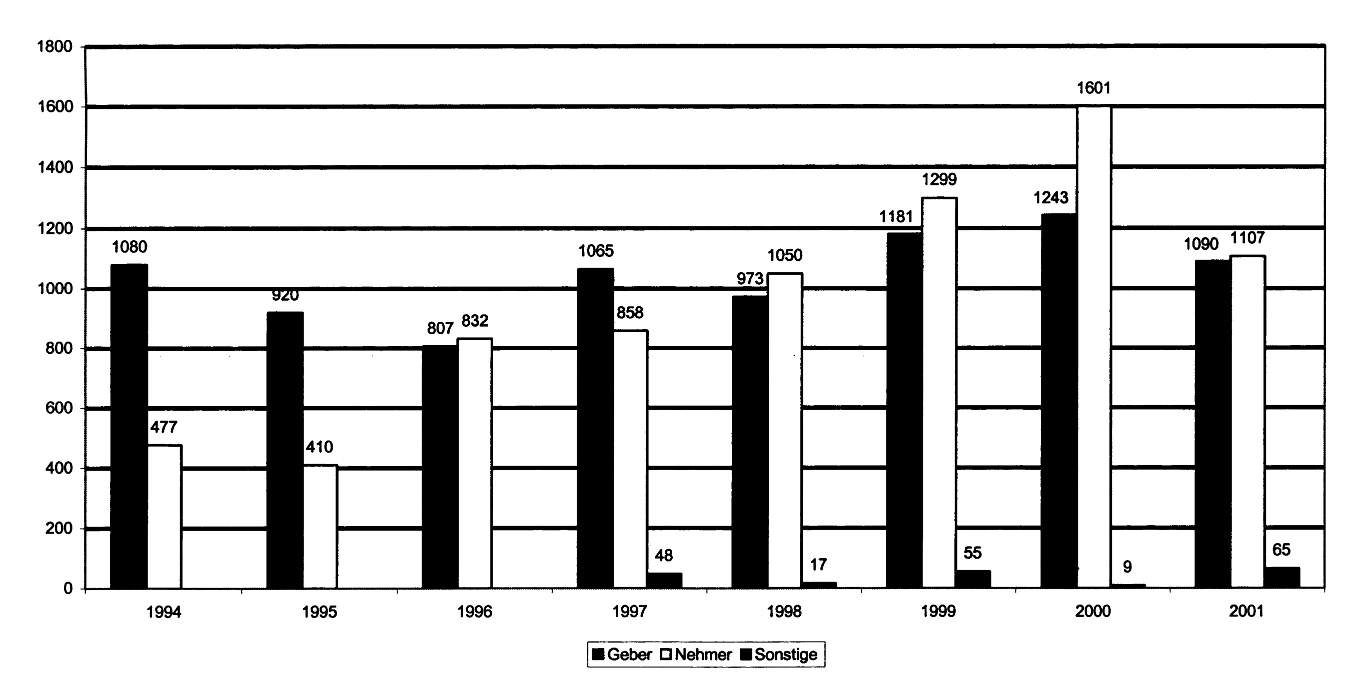
5. Herausforderungen für die Zukunft

Wie unter 4. gezeigt, sollten die ethischen Bekämpfungsmaßnahmen zur Korruptionsprävention evaluiert werden. In Sachen Evaluation steht Deutschland noch ganz am Anfang. Soweit ersichtlich gibt es kaum derartige Evaluationen. Auch die Vorschläge in den Richtlinien der Bundesregierung zur Korruptionsbekämpfung (1996) sind – soweit ersichtlich – nicht evaluiert worden.

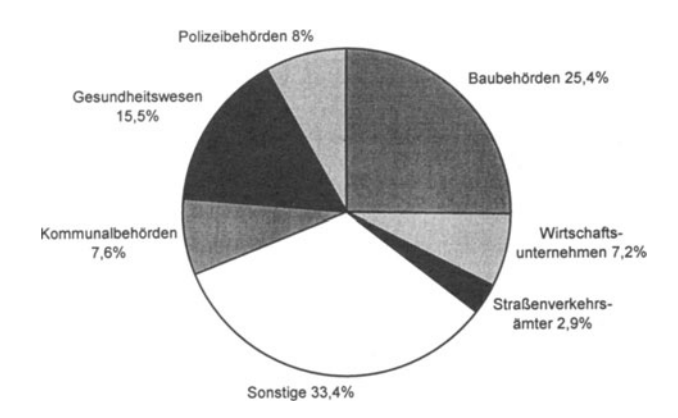
Es wird weiter empfohlen, eine aktuelle Auflistung von ethischen Best-Practice-Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung bei einer zentralen Stelle, z. B. bei dem noch einzurichtenden Korruptionsregister, zu führen.

Da Transparenz der Todfeind der Korruption ist (vgl. auch insoweit BGH NJW 02, 2801 (2805)), sollten Entwicklungen in Richtung "gläserne Verwaltung", wie sie gerade in den skandinavischen Ländern (vgl. die Ergebnisse bei TI) üblich sind, auch in Deutschland zunehmend praktiziert werden.

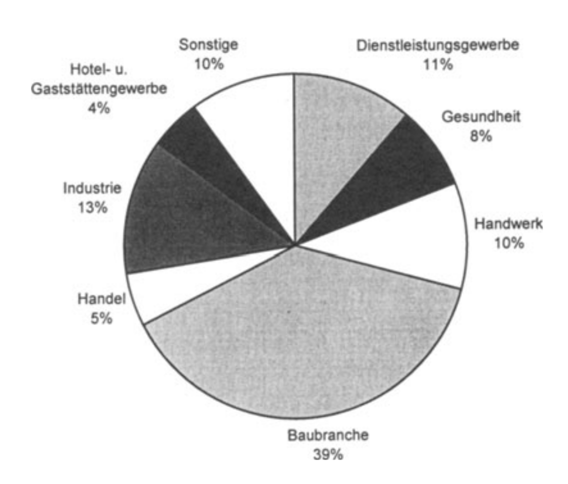

Entwicklung der Verfahrenszahlen 1994 - 2001
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
258
55
291
79
410
128
993
114
1072
97
1034
191
1243
336
1278
168
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
Gesamtzahl
darunter Verfahren von situativer Korruption

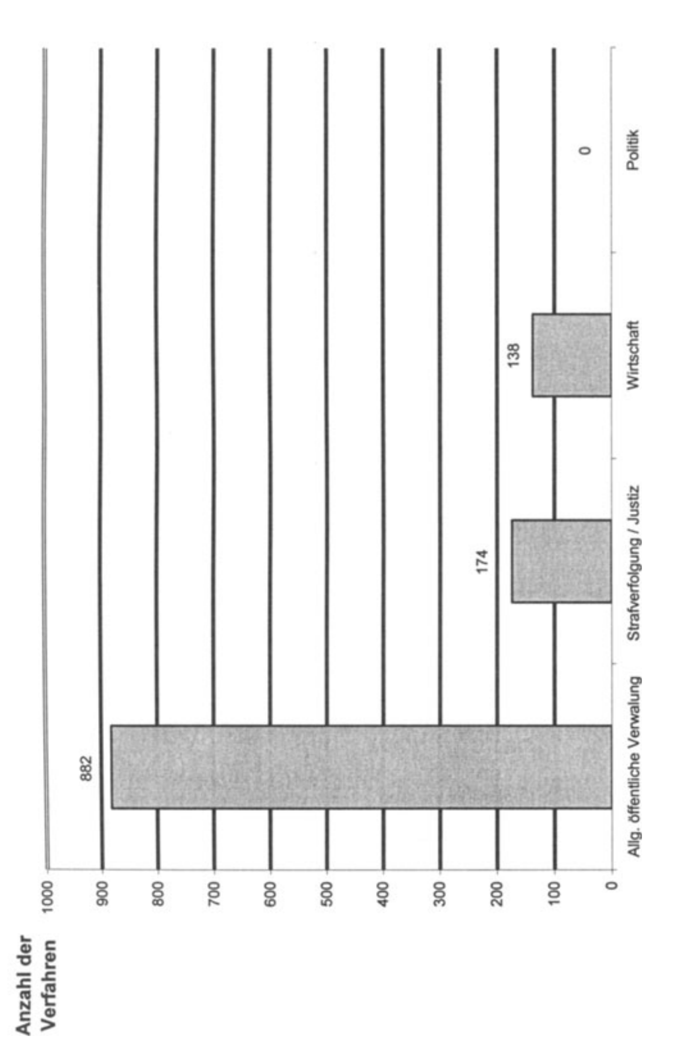

Übersicht "Geber" / "Nehmer" / "Sonstige"
1800
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
1080
477
920
410
807
832
1065
858
48
973
1050
17
1181
1299
55
1243
1601
9
1090
1107
65
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
Geber
Nehmer
Sonstige

Verteilung der "Nehmer" nach Behörden und Unternehmen der Wirtschaft

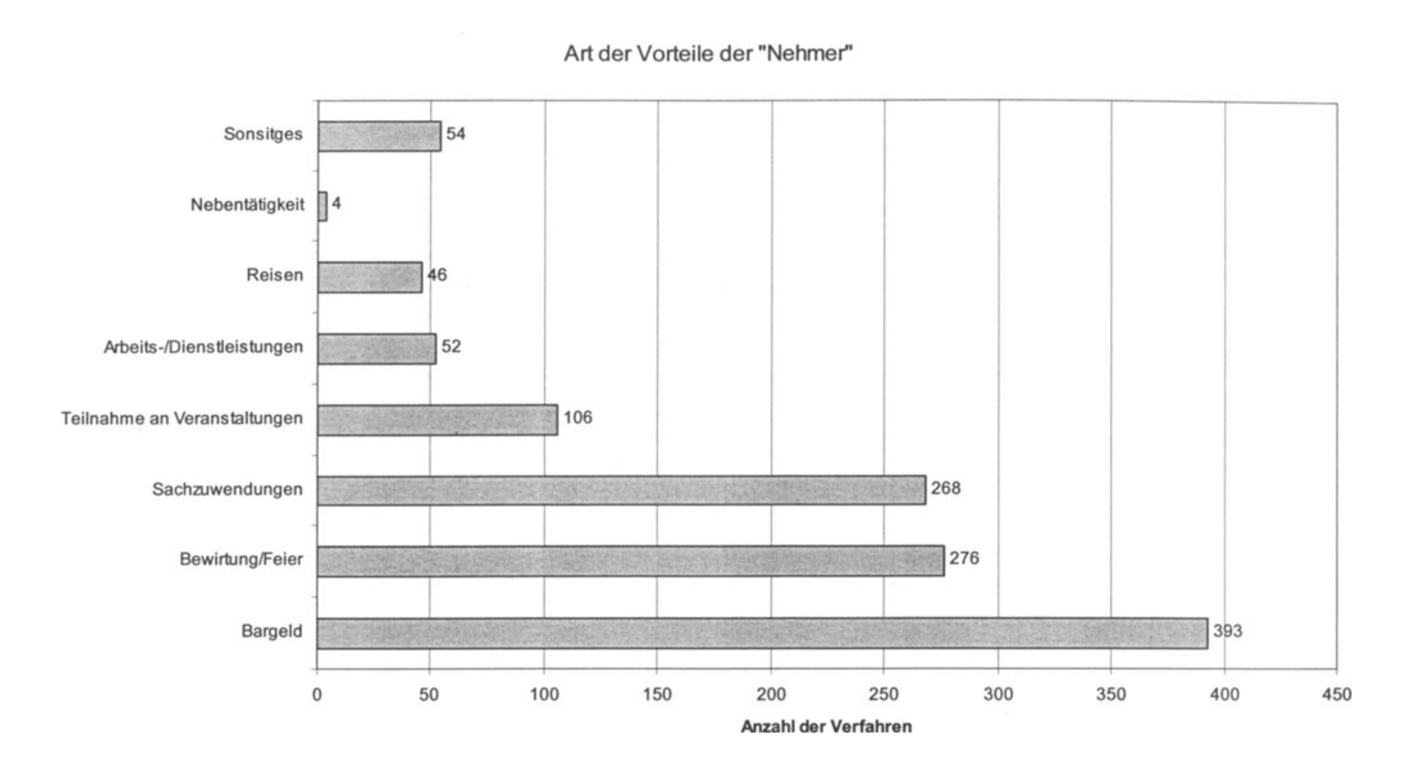


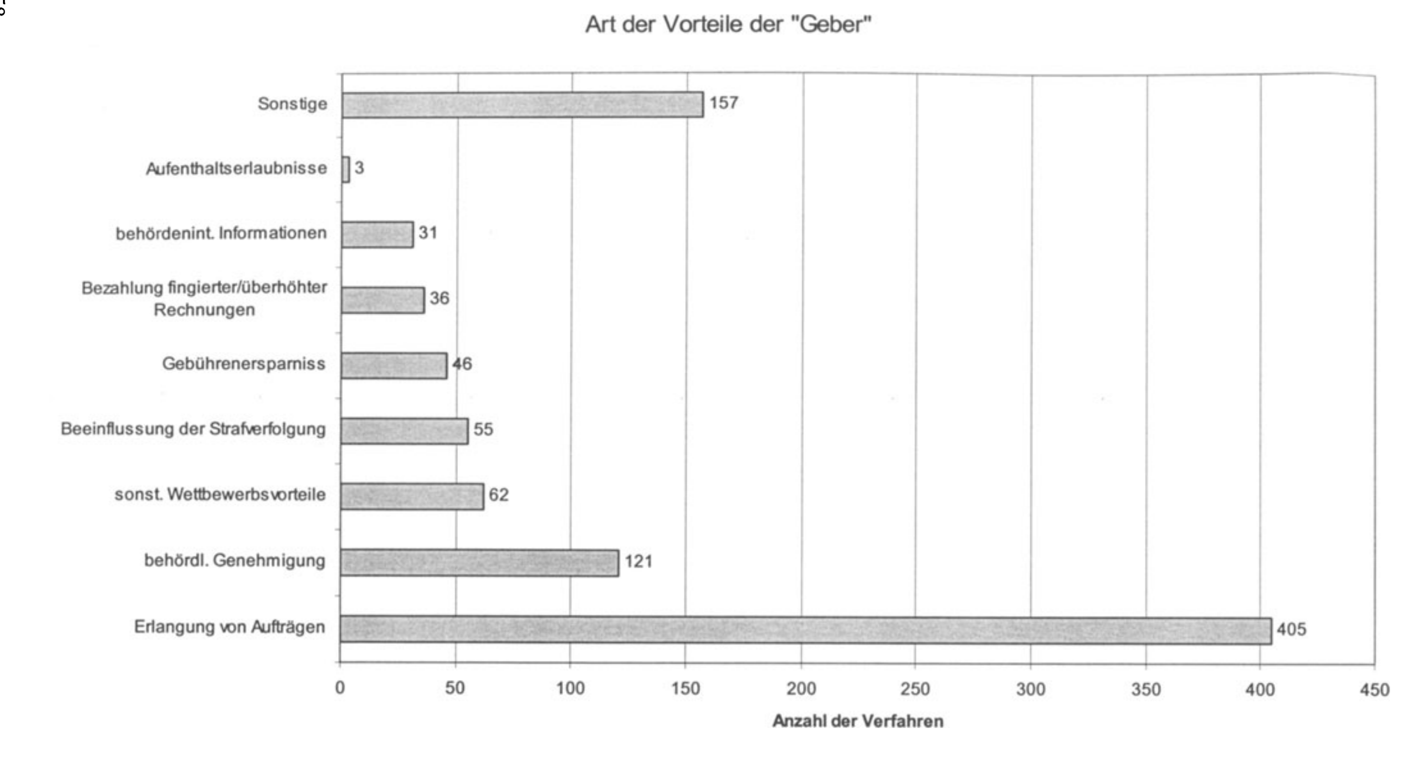
Verteilung der "Geber" mit Angaben zur Branche




Zielbereiche der Korruption
Anzahl der Verfahren
1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
882
174
138
0
Allg. öffentliche Verwalung
Strafverfolgung / Justiz
Wirtschaft
Politik

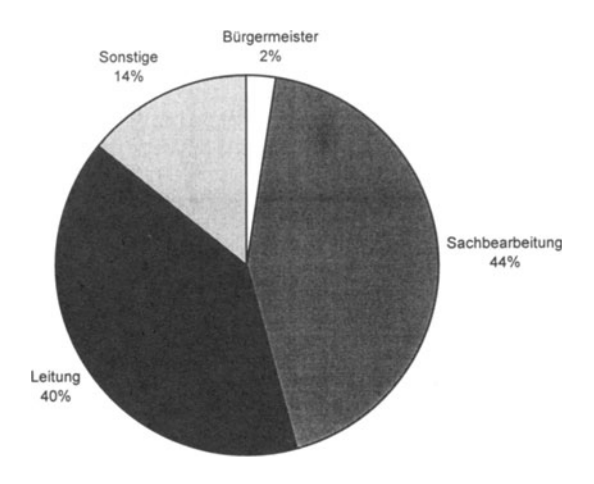
Art der Vorteile der "Nehmer"



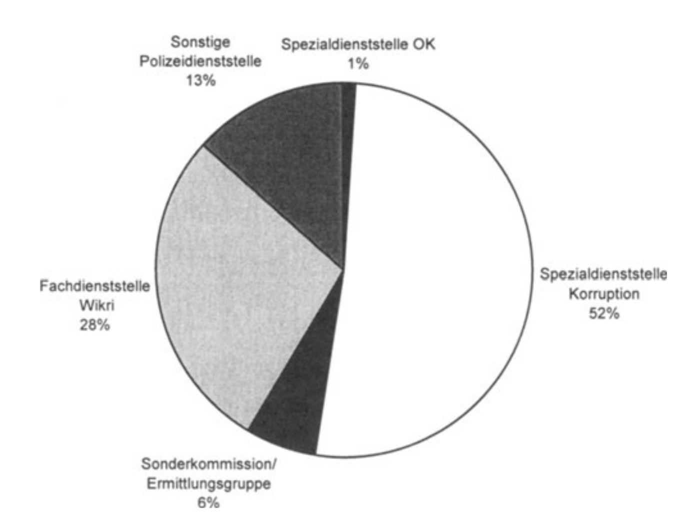


Art der Vorteile der "Geber"
Sonstige
157
Aufenthaltserlaubnisse
3
behördenint. Informationen
31
Bezahlung fingierter/überhöhter Rechnungen
36
Gebührenersparniss
46
Beeinflussung der Strafverfolgung
55
sonst. Wettbewerbsvorteile
62
behördl. Genehmigung
121
Erlangung von Aufträgen
405
0
50
100
150
200
250
300
350
400
450
Anzahl der Verfahren

Verteilung der "Nehmer" nach Funktion



Sachbearbeitende Dienststelle



Literatur

Richtlinien zum Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten, Bundeskriminal-Blatt-Sonderausgabe Nr. 25/2000

Bundeslagebild Korruption für das Jahr 2001, BKA, Wiesbaden 2002

Ahlf, Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung, Kriminalistik 1996

Ahlf, Lehr- und Studienbriefe, Kriminologie, Nr. 13, Verlag Deutsche Polizeiliteratur 1998

Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, München 2002, BKA-Bd. 18, Reihe Polizei + Forschung

Homann, Suchanek, Ökonomik, Eine Einführung, Tübingen 2000

Kaufmann, Kerber, Zulehner, Ethos und Religion bei Führungskräften, München 1986

Lenk, Rudolph (Hrsg.):Technik und Ethik, Stuttgart 1987

Sanchez-Hermosilla, Rechtspolitik zur Korruptionsbekämpfung, Aktuelle Entwicklung des Korruptionsstrafrechtes in Deutschland, Kriminalistik 2/03

Rennstich, Korruption eine Herausforderung für Gesellschaft und Kirche, Stuttgart 1990

Steinmann, Löhr, Grundlagen der Unternehmensethik, 2. Auflage Stuttgart 1994

Ulrich, Thielemann, Ethik und Erfolg, unternehmensethische Denkmuster von Führungskräften, Wien 1992

Vahlenkamp, Knauß, Korruption - hinnehmen oder handeln?, BKA-Forschungsreihe, Band 33, Wiesbaden 1995

Waters, Catch 20.5: Corporate Morality as an Organizational Phenomenon in: Organizational Dynamics, 1977/78

Die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft in einer neuartigen globalen Regierungsführung - Am Beispiel der internationalen Korruptionsbekämpfung

Peter Eigen[1]

Einleitung, Hintergrund

Spätestens seit der Welthandelskonferenz in Seattle im Jahr 2001 hält die Welt den Atem an, wenn sich Politiker und Experten treffen, um über die Globalisierung zu diskutieren. Wird es bei den regelmäßigen und oft berechtigten Demonstrationen zu Gewalttätigkeiten kommen? Prag, Davos, Washington, Quebec, Göteborg, wecken Erinnerungen an Bilder von brutalen Zusammenstößen zwischen gewaltbereiten Demonstranten und rigorosen Verfechtern von Gesetz und Ordnung. Wird es wieder Blut und Chaos geben? Beide Seiten fürchten sich davor: die Vertreter des Establishments und die Organisationen der Zivilgesellschaft, die einen konstruktiven Dialog über Art und Richtung der Globalisierung verlangen.

Das Thema, zu dem Sie mich eingeladen haben, ist also höchst aktuell und wichtig. Ich danke Ihnen für diese Gelegenheit, ein Konzept vorzustellen und am praktischen Beispiel von TI zu illustrieren, das den Organisationen der Zivilgesellschaft eine wichtigere Rolle zuweist bei der Gestaltung einer globalen Gesellschaft. Amartya Sen hat die Forderungen an eine menschenwürdige Globalisierung sehr treffend in der „International Herald Tribune“[2] dargestellt: Es geht vor allem um eine gerechtere Verteilung der Vorteile der Globalisierung; darum, dass man ihr Ergebnis nicht dem freien Spiel des Marktes überlassen kann; dass man also auf globaler Ebene einführt, was wir in Deutschland schon lange die „soziale Marktwirtschaft“ nennen; und dass es hierfür einer governance, einer Regierungsführung bedarf, die neuartig, anders ist, als etwa die Institutionen, die vor über 50 Jahren in Bretton Woods entworfen worden sind. Dazu können die Organisationen der Zivilgesellschaft einen wichtigen Beitrag leisten, wenn sie sich selbst reformieren.

Die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen hat in den letzten Jahren weltweit zugenommen. Ihre heftigen Demonstrationen anlässlich der Welthandelstagung der WTO in Seattle, der Jahrestagung von IWF und Weltbank in Prag sowie kürzlich wieder beim Treffen der G 7 in Quebec sind ein unübersehbarer Ausdruck eines verbreiteten

---

[1] Schriftliche Fassung eines Vortrags an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vom 16. Juli 2001.

[2] Amartya Sen, If It's Fair, It's Good: 10 Truth About Globalization, in: The International Herald Tribune, July 14-15, 2001, S.6.

Unbehagens über den Stand der „globalen Regierungsführung“. So diffus dies Unbehagen auch formuliert sein mag, so zeigt sich darin doch auch, dass weder nationale Regierungen noch ihre internationalen Organisationen unangefochten für sich in Anspruch nehmen können, die wichtigsten globalen Probleme zielgerichtet und effektiv zu lösen. Noch weniger kann das der andere große Akteur auf der Weltbühne: die Privatwirtschaft; selbst den mächtigsten und angesehensten internationalen Konzernen fehlt hierzu sowohl der Anspruch und das Interesse als auch die nötige Legitimität. In diesem Vakuum entstehen allenthalben Strukturen zivilgesellschaftlicher Organisation, häufig spontan und ohne zielstrebige Planung. Die Ergebnisse ihrer Aktivitäten sind manchmal segensreich – doch nicht selten verpuffen Engagement und Energie der CSO aber auch wirkungslos, oder haben gar schädliche Wirkungen.

Die Verbreitung der Korruption, vor allem auch im internationalen Bereich, ist ein gutes Beispiel für die begrenzte Fähigkeit von Staat und Wirtschaft, eine vernünftige Kontrolle auszuüben. Transparency International (TI) wiederum ist ein sinnfälliges Beispiel für die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, sich wirkungsvoll zu organisieren. Wachstum und Bedeutung von TI bei der zunehmenden Kontrolle der internationalen Korruption können modellhaft das Potential starker zivilgesellschaftlicher Organisationen demonstrieren. Meine These ist, dass in der internationalen Arena durch Asymmetrie von Regelungsbedarf und staatlichen Regelungsinstrumenten rechtsfreie Räume entstanden sind, die in zunehmendem Maße mit Hilfe erstarkter Organisationen der Zivilgesellschaft ausgefüllt werden können.

Am praktischen Beispiel der Rolle von Transparency International (TI) bei der Bekämpfung der international Korruption können im Rahmen eines kurzen Vortrags natürlich nur einige wenige Schlaglichter auf diesen Problemkreis geworfen werden – manche Fragen müssen künftiger Untersuchung und praktischer Gestaltung anheim gestellt bleiben.

Heute möchte ich zunächst den Sachstand bezüglich der internationalen Korruption beleuchten, wie er sich Anfang der 90er Jahre, also zum Zeitpunkt der Gründung von Transparency International (TI) darstellte. Danach werde ich kurz TI vorstellen. Als praktisches Beispiel für einen Erfolg in unserer Arbeit gebe ich Ihnen einen Statusbericht über den Stand der unter der OECD-Konvention drastisch verbesserten internationalen Rechtslage zur Korruption. Abschließend werde ich dann versuchen, einige Folgerungen für die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in der globalisierten Wirtschaft zu ziehen.

Internationale Korruption

Aus heutiger Sicht ist es kaum zu glauben, dass vor ein paar Jahren in bedeutenden Kreisen von Politikern und Geschäftsleuten in den reichsten Ländern der Welt einschließlich Deutschland, die Korruption von ausländischen Beamten als notwendig und somit gerechtfertigt angesehen wurde. Vielleicht gibt es auch heute noch Anhänger dieser Meinung – vielleicht sogar in Ihrem Kreise, meine Damen und Herren? Sie wurde häufig hinter vorgehaltener Hand vertreten, bestimmte aber in verheerender Wirksamkeit die Pläne und Aktivitäten vieler mächtiger Akteure auf dem Weltmarkt. Internationale Korruption wuchs in den letzten Jahrzehnten zu einem allgegenwärtigen Monstrum, das nun droht, seine Eltern aufzufressen.

Dabei störte es die Verfechter der internationalen Bestechung offenbar keineswegs, dass in vielen, vor allem auch vielen der ärmsten Staaten durch diese Machenschaften jegliche Wirtschaftspolitik pervertiert wurde, dass die Chancen für die Ärmsten der Armen auf ein menschenwürdiges Dasein, auf Gesundheitsversorgung, auf Erziehung, auf soziale Fürsorge, auf wirtschaftliche und demokratische Selbstverwirklichung systematisch und gezielt unterminiert wurden. Es störte sie nicht, dass zerbrechliche, junge Staatsapparate in Entwicklungsländern oder in den Transformationsländern im Osten bewusst durch eine unheilige Allianz von eifrigen Verkäufern aus den reichen Staaten mit einigen wenigen lokalen Kleptokraten bewusst geschädigt wurden.

Selbst die Warnung der Korruptionsgegner, dass auswärtige Korruption wie ein Bumerang ins eigene Land zurückschlagen und die dortige wirtschaftliche und politische Kultur korrumpieren würde, wurde in den Wind geschlagen; vor allem diese Überlegung hatte schon 1977 in den Vereinigten Staaten zum Erlass des Foreign Corrupt Practices Act geführt – als man nämlich im großen Maße Rückflüsse aus den schwarzen internationalen Bestechungskonten der US-Unternehmen in den Wahlkampfkassen der politischen Parteien entdeckte.

Die Akzeptanz der Notwendigkeit internationaler Bestechung war so weit verbreitet, dass einige Apologeten sogar öffentlich eine moralische Rechtfertigung für sie proklamierten. So verkündete der angesehene Ethikprofessor Pater Rupert Lay im Februar 1995 im Sonntagsblatt, dass „Korruption nur in unseren europäischen Kulturkreis untersagt ist. Ich war kürzlich vier Wochen in Indonesien. Da ist dies moralisch nicht nur eine erlaubte, sondern sogar eine erwünschte Form des Verhaltens“[3]. Für die vielen Menschen, die in Indonesien, aber auch in den Philippinen, in Korea, in Brasilien, im Kongo und in Kenia

[3] Rupert Lay, Einem Stern folgen – Welche Ethik brauchen Manager?, in: Das Sonntagsblatt Nr. 7, 17.2.1995, S.18.

etc. auf die Straßen gehen, ihr Leben riskieren, um korrupte Führungscliquen loszuwerden, müssen tief beleidigt sein, wenn sie diese Zweckpropaganda über ihre traditionellen Werte und Kulturen lesen müssen.

Das Ergebnis dieser Haltung, die sich auch in offiziellen Verlautbarungen von Politik, Verbänden und Wirtschaft widerspiegelte, war verheerend. Korruption in vielen Spielarten hat wie ein Krebsgeschwür die Welt befallen. Auch viele deutsche Unternehmen – allerdings beileibe nicht alle – akzeptierten wohl oder übel diese Spielregeln am internationalen Markt. Es wird viele Jahre dauern, bis die Gesellschaft, im Süden und Osten, aber auch hier im Norden und Westen, sich von dieser Katastrophe befreien kann.

Transparency International (TI)

Dies war die Sachlage, als Anfang der 90er Jahre eine Gruppe von betroffenen Persönlichkeiten bei ihrer Entwicklungsarbeit in Ostafrika ziemlich schlagartig zu der Erkenntnis kam, dass alles, was sie für Armutsbekämpfung, für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, aber für auch für einen blühenden Privatsektor tun wollten, durch Korruption zunichte gemacht wird. Ich war damals Direktor der Weltbank für Ostafrika in unserem Regionalbüro in Nairobi. Die Gruppe begann Konzepte über eine mögliche systematische Korruptionsbekämpfung zu entwickeln. Unsere Absicht war, innerhalb der Weltbank einen technischen und professionellen Ansatz zu finden, um Korruption in den von uns finanzierten Projekten, aber auch im weiteren sektorpolitischen Umfeld dieser Projekte auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Schon nach einigen wenigen Arbeitstreffen und Memoranden der Gruppe zeigte sich, dass die Weltbank nicht bereit war, dieses delikate Minen-Feld zu beackern: Wir erhielten die Anweisung diese Arbeit einzustellen. Retrospektiv scheint das plausibel: Die wichtigsten Mitglieder der Weltbank waren ja – abgesehen von den Vereinigten Staaten, die den besagten FCPA erlassen hatten – die Staaten, die zu den Apologeten der internationalen Korruption zählten. Andere Mitgliedstaaten fürchteten vielleicht, sich einer Kuratel der Weltbank zu unterwerfen, das ihren eigenen Korruptionspraktiken auf die Schliche kommen würde. Jedenfalls erlaubte ein Passus in der Satzung der Weltbank, der Rechtsabteilung unsere Initiative durch bindende Auslegung als zu politisch und daher satzungswidrig zum Stillstand zu bringen. Noch heute, zuletzt in einer gemeinsamen Konferenz in St. Petersburg vor genau einer Woche, beklagt der Präsident der Weltbank, die inzwischen vom Saulus zu Paulus geworden ist, dass es seinerzeit verboten war, in den Dokumenten der Weltbank das "C-word" – für Corruption – zu benutzen.

Jedenfalls musste ich 1991 die Weltbank verlassen, um mit der inzwischen angewachsenen Gruppe der Korruptionsgegner eine unabhängige Organisation zu schaffen. Von Anfang an waren besorgte Beamte, Wissenschaftler, Journalisten, Rechtsanwälte, Privatunternehmer, Religionsführer aus fast allen Weltteilen dabei. Mit Unterstützung einiger weniger Institutionen und Persönlichkeiten aus der deutschen Entwicklungshilfe organisierten wir dann schon im Mai 1993 eine Gründungsveranstaltung in der Villa Borsig in Berlin.

Wir einigten uns schnell auf die wichtigsten Grundsätze unserer Arbeit. Wir wussten, dass wegen der weiten Verbreitung der Korruption ein Versuch gemacht werden musste, nicht auf Konfrontation sondern auf Zusammenarbeit, auf Koalitionen zu setzen. Es war also nicht möglich, wie etwa Amnesty International das tut, vor allem auf Einzelfalluntersuchungen und das Anprangern von Korruptionsfällen zu setzen. Auch sahen wir das Entstehen eines latenten, noch stillschweigenden Konsenses in Staat und Gesellschaft, dass eine Lösung für die wachsende Korruption gefunden werden müsste. Die Öffnung vieler politischer Systeme, die zunehmende Ungeduld der Menschen mit korrupten Führern taten ein Übriges, um die frühzeitige, wichtige Ausrichtung unserer Arbeit auf Konsens, auf Koalitionen, auf Zusammenarbeit zu zementieren.

Der zweite wichtige Grundsatz, auf den TI bis heute den größten Wert legt, ist eine starke lokale Beteiligung, ja Steuerung der Korruptionsarbeit in den jeweiligen Staaten. Es gibt in der Tat wichtige kulturelle, politische, wirtschaftliche, traditionelle Aspekte, die bei der Definition des Korruptionsproblems in der jeweiligen Gesellschaft eine Rolle spielen müssen; ebenso bei der Beurteilung der Möglichkeit dagegen gezielt vorzugehen, bei der Entwicklung einer wirksamen Strategie – vielleicht in Partnerschaft mit einzelnen Politikern, Beamten oder Regierungsinstitutionen – und bei der Mobilisierung der notwendigen Ressourcen. Daher ist TI essentiell auf Nationale Sektionen aufgebaut, die in heute über 80 Staaten als unabhängige NROs organisiert sind.

Die Vertreter dieser Nationalen Sektionen wählen übrigens auch den Verwaltungsrat – unsere nächste Mitgliederversammlung wird im Oktober in Prag sein – der laufend die wichtigsten Richtlinien für die Arbeit des Berliner Sekretariats mit etwa 40 Angestellten definiert und begleitet. Dabei bedienen wir uns natürlich im vollsten Umfang der neuen Informationstechnik – ohne die wir unsere weltweite Operation keinesfalls hätten aufbauen und umsetzen können (jedenfalls nicht für den moderaten Jahreshaushalt von etwa US$5 Millionen, der weitgehend aus Spenden stammt[4]).

[4] Von Regierung, Stiftungen und Privatwirtschaft; s. TI Jahresbericht im Internet: <www.transparency.org>.

Als dritte operationelle Säule der Arbeit von TI möchte ich noch unseren ganzheitlichen, systematischen Ansatz nennen. Wir sind davon überzeugt, dass eine zu enge Konzentration auf nur eine Waffe gegen die Korruption, etwa das Strafrecht, wenig Erfolge zeitigt. Häufig basieren groß angekündigte Reformen vor allem auf einer Verschärfung des Strafrechts, das zwar ein wichtiger, aber eben nur ein Pfeil im Köcher der Gesellschaft ist, um sich gegen die Bestechung zu schützen. Was nützt es schon, wenn etwa in China jedes Jahr einige hundert korrupte Beamte oder Parteifunktionäre hingerichtet werden? Auch die letzte deutsche Antibestechungs-Reform von 1995 bestand vor allem in der Verschärfung des Strafmaßes.

TI ist überzeugt, dass andere Instrumente ebenso energisch zum Schutz gegen die Korruption eingesetzt werden müssen. Dabei meine ich nicht nur Instrumente aus anderen Rechtsgebieten, wie Zivilrecht, Verwaltungsrecht, Steuerrecht, sondern auch Institutionen, Richtlinien und Praktiken, die in ihrer Gesamtheit das Integritätssystem einer Gesellschaft ausmachen. So interessieren wir uns für Ausschreibungsrichtlinien und Praktiken ebenso wie für die Unabhängigkeit der Presse, der Justizbehörden, die Behandlung von Interessenkonflikten, die Offenlegung von Behördenakten, die Ausgestaltung von Anti-Korruptionsbehörden, für Systeme der Parteienfinanzierung, Unterricht in Wirtschaftsethik und andere Komponenten des Integritätssystems.

All dies haben wir in einer Anleitung zusammengefasst, dem "TI Integrity Systems Source Book", das Sie im Internet finden können – zusammen mit einem zweiten Band mit tausenden von Beispielen aus aller Welt. Es dient inzwischen in mehr als 20 Sprachen überall in unseren Sektionen als eine praktische Anleitung für Diagnose und Reform ihrer jeweiligen Integritätssysteme.

Dabei sind wir übrigens sehr auf die Hilfe von erfahrenen Professionellen angewiesen. Inzwischen haben wir einen Cadre von über 100 Volontären, häufig auch Rechtsanwälten, die ihre Zeit für diese Arbeit kostenlos zur Verfügung stellen.

Aus dem reichen Arbeitsprogramm von TI möchte ich Ihnen vor allem die Verwirklichung der OECD-Konvention vorstellen, bei der TI eine Schlüsselrolle gespielt hat und weiter spielt. Zuvor will ich nur darauf hinweisen, dass dies nur ein Produkt unserer Arbeit unter anderen ist. Für viele ist z.B. unser jährlicher Corruption Perception Index, also die Rangliste der Staaten bezüglich der bei ihnen wahrgenommenen Bestechlichkeit, oder der Bribe Payers Index, die Rangfolge der bestechenden Exportstaaten viel bekannter.

Generell sind wir erfreut, dass sich ein beachtlicher Bewusstseinswandel durchgesetzt hat. Wichtige Institutionen, wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds, die Vereinten Nationen, aber auch Regionalstrukturen wie der Europarat, die Europäische Union und viele staatliche Entwicklungsorganisationen haben sich mächtig mit ins Zeug gelegt.

Auch seitens der deutschen Regierung und Verbände hat sich ein eindeutiges und schlagkräftiges Konzept der Bekämpfung der internationalen Korruption durchgesetzt.

Die OECD Konvention

Dabei muss man fairer weise erwähnen, dass sich Exportstaaten wie Deutschland, und auch einzelne Unternehmen, in einem Dilemma befanden: Wenn in der Tat alle anderen bestechen, wie kann ich dann als einziger ehrlich bleiben? Verliere ich dann nicht millionen- ja milliardenschwere Aufträge in Nigeria, in China, in Russland, in Indonesien? Würden daran nicht selbst die mächtigsten Unternehmen zugrunde gehen?

Im Sinne der auf Zusammenarbeit zielenden Philosophie hat TI dieses „Gefangenen Dilemma" als ein wirkliches Hindernis akzeptiert. In zahlreichen Tagungen, zum Teil unter dem Vorsitz von Altpräsident Richard von Weizsäcker, diskutierten wir mit Vertretern von Staat und Wirtschaft die Möglichkeiten, in einzelnen Wettbewerbssituationen von zweifelhaften Praktiken in einem abgestimmten Verfahren Abstand zu nehmen.

Die Idee von so genannten „Inseln der Integrität", wo in relativ fest umrissenen Wettbewerben – etwa bei Ausschreibungen für Großaufträge – Anbieter und Staat in vertraglichen Integritätspakten gebunden werden, bot eine solche Quadratur des Zirkels: man brauchte nicht mehr zu bestechen, weil die Mitbewerber ebenfalls nicht bestechen. Inzwischen ist dieses Konzept in Lateinamerika, Asien und Afrika vielfach im praktischen Einsatz.[5]

Die fast historische Gelegenheit für ein abgestimmtes Verfahren, in dem alle wichtigen Wettbewerber sich binden, gleichzeitig ein korruptionsfreies Spielfeld zu respektieren, ergab sich im Mai 1994, als der Ministerrat der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) allen Mitgliedern der OECD empfahl, ihren Staatsangehörigen die Korruption im Ausland zu verbieten. Nach anfänglicher Skepsis der

[5] Statusbericht im Internet; s. <www.transparency.org>.

Regierungsvertreter einiger mächtiger Staaten, einschließlich Deutschland, Frankreich und Japan, entwickelte sich im Laufe regelmäßiger Treffen von Experten und Interessengruppen allmählich eine Übereinstimmung, dass eine Konvention notwendig und nützlich sei.

TI hat bei diesen Gesprächen entscheidend mitgewirkt. Insbesondere haben die Unternehmen, die sich an den vorangegangen Gesprächen mit TI über die internationale Korruptionsbekämpfung beteiligt hatten, durch einen offenen Brief an ihre Regierungen den Durchbruch ermöglicht. Schon im November 1997 einigten sich die jetzt 30 Mitglieder der OECD und 4 weitere Staaten auf den Text eines Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im Internationalen Geschäftsverkehr (OECD Konvention).

Die Konvention trat im Februar 1999 in Kraft, als nämlich die kritische Masse der 34 Signatarstaaten ratifiziert und die zur Umsetzung erforderliche Gesetzesänderung abgeschlossen hatten. Deutschland hat zügig gehandelt: am 10. September 1998 passierten Ratifikation und Durchführungsbestimmungen den Bundestag.[6] Bis heute haben 30 der 34 Signatarstaaten ratifiziert und die Mitglieder von TI sowie die inzwischen große Anti-Korruptions-Gemeinschaft weltweit hat guten Grund, eine wirklich dramatische Verbesserung der internationalen Rechtslage bezüglich grenzüberschreitender Korruption zu feiern.

Zwar war nicht alles erreicht worden, was TI sich gewünscht hätte, doch die Elemente der Konvention schaffen wichtige völkerrechtliche Verpflichtungen für die Staaten, von denen über 80 % der Weltexporte ausgeführt werden:
Sie müssen „die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um nach ihrem Recht jede Person mit Strafe zu bedrohen, die unmittelbar oder über Mittelpersonen einem ausländischen Amtsträger vorsätzlich, um im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder sonstigen unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu behalten, einen ungerechtfertigten geldwerten oder sonstigen Vorteil für diesen Amtsträger oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, damit der Amtsträger in Zusammenhang mit Ausübung von Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt." (Art. 1 Konvention);
Wenn, wie im Falle Deutschlands, eine strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen nicht vorgesehen ist, muss auch in diesem Fall sichergestellt werden, dass sie „wirksam, angemessen und abschreckend nicht strafrechtlichen Sanktionen einschließlich Geldsanktionen unterliegen" (Art. 3 Konvention);

[6] Gesetz zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 10. September 1998.

Beschlagnahmung und Einziehung von Bestechungsgeld und Erträgen aus der Bestechung sind vorgesehen; die Verhängung weiterer zivil- oder verwaltungsrechtlicher Sanktionen soll in Betracht gezogen werden;
Maßnahmen zur Begründung von Gerichtsbarkeit für internationale Bestechung, zur Durchsetzung unabhängig von nationalen wirtschaftlichen Interessen, verstärkte Rechtshilfe und Auslieferung sind verabredet; und
Sonderregelung von Geldwäsche und zur verbesserten Buchführung runden den Inhalt der Konvention ab.

Bedenkt man, wie hartnäckig viele mächtige Staaten bis vor ein paar Jahren das Recht ihrer Exporteure auf internationale Bestechung verteidigt haben, ist dies eine wahrhaft dramatische rechtliche Reform. Dennoch ist dies nur eine Etappe auf dem Weg zu einem grundsätzlich korruptionsfreien internationalen Markt. Man könnte sogar sagen, das ist nur ein Anfang.

Entsprechend haben die OECD-Mitglieder eine sehr tüchtige Expertengruppe für internationale Korruption nicht aufgelöst. In zwei Phasen soll die Umsetzung der Konvention in nationales Recht verfolgt werden: zunächst soll die Verwirklichung auf dem Papier untersucht werden; in einer zweiten Phase wird durch Überwachungsreisen und Anhörung in den Ländern selbst festgestellt werden, ob die Realität der Sanktionen gegen internationalen Bestechung sich geändert hat.

In beiden Phasen ist TI wiederum zutiefst beteiligt. So haben unsere Nationalen Sektionen in Großbritannien und Japan die dortigen Umsetzungsgesetze als unzureichend kritisiert. Deutschland wurde zwar von der Deutschen TI-Sektion generell wegen zügiger und wirksamer Umsetzung gelobt – insbesondere fanden Abschaffung der Steuerabzugsfähigkeit von Bestechungszahlungen und eine tief greifende Reform der Behandlung von Korruption bei Hermesbürgschaften große Anerkennung – doch wurden einige Teilaspekte der Umsetzung der Konvention, z.B. bei der Ahndung von juristischen Personen unter dem Ordnungswidrigkeitgesetz, als unzureichend kritisiert.

In manchen Staaten ist die Umsetzung bisher nicht erfolgt (Brasilien, Chile, Portugal, Türkei), oder sie ist nur kursorisch erfolgt[7]. Außerdem bemühen wir uns zusätzlich, wichtige Exportländer zur Zeichnung der Konvention zu bewegen. Israel hat schon den Antrag gestellt; Südafrika hat einen entsprechenden Kabinettsbeschluss gefasst; Malaysia

[7] Für eine detaillierter Beurteilung s. <www.transparency.org>; für einen laufenden Statusbericht s. <www.oecd.org/nocorruption/annex2.htm>.

und China haben verschiedentlich ihre Bereitschaft erklärt – ihnen soll im Sommer auf einer Konferenz in Südost-Asien weiter zugeredet werden.

Außerdem ist TI daran interessiert, inhaltlich manche Verbesserungen im Text der Konvention weiter zu treiben. Z.B. haben gerade die Ereignisse der letzten Jahre unsere Überzeugung gestärkt, dass der Begriff des „ausländischen Amtsträgers" gegenwärtig zu eng gefasst ist; daher haben wir jüngst bei der OECD eine Denkschrift vorgelegt, bei der die Einbeziehung von Parteifunktionären und Politikern vorgeschlagen wird. Ebenso haben wir vor einiger Zeit eine über 250-seitige Ausarbeitung vorgelegt, in der wir auf die Unterschiedlichkeiten und Lücken von Regeln über Buchprüfung in den Vertragsstaaten hinweisen (s. Internet).

Es bleibt also noch viel zu tun. Vor allem wollen wir auch das Bewusstsein der Allgemeinheit für die neue Rechtslage schärfen. Zu häufig hören wir noch von deutschen Geschäftsleuten, etwa in der Ukraine oder in Kenia: „Ohne Bestechung läuft hier nichts!" Es ist erschreckend, wie wenig manche Unternehmen ihre Akquisiteure auf die neuen Risiken vorbereiten; andere wiederum haben unter großem Aufwand neue Verhaltenskodizes und Umsetzungsverfahren eingerichtet, doch es wird auch für sie einige Zeit dauern, bis sie sich auf eine neue, wirksame Unternehmenskultur verlassen können, die der neuen Rechtslage entspricht.

Die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in einer globalisierten Welt:
Ohne allzu sehr unsere eigene Trommel rühren zu wollen, meine ich dargetan zu haben, dass TI einen Ausweg gefunden hat aus einer Korruptionsfalle, in der sich Regierungen und Wirtschaft weltweit verfangen hatten.

Regierungen alleine konnten das Problem der internationalen Korruption nicht wirksam in den Griff bekommen. Ihre Bindung an die eigenen Wirtschaftsinteressen machte es fast unmöglich, unilateral einen höheren Standard für die eigenen Exporteure vorzuschreiben. Dasselbe gilt für ihre Rolle in internationalen Organisationen wie Weltbank und Internationalen Währungsfonds, die als Gefangene ihrer Mitgliedstaaten nicht über deren Schatten springen konnten.

Ähnlich steht es mit der viel gepriesenen Rolle Multinationaler Unternehmen, kraft ihrer globalen Reichweite, ihrer technischen Kompetenz, ihrer langfristigen Interessen an einer gerechten, stabilen, friedlichen Welt. Doch auch sie können alleine keine Lösung anbieten. Denn ihr Grundprinzip ist Profit. Trotz aller guten Worte, insbesondere von

hervorragenden, hochverantwortungsvollen Wirtschaftsführern: unter dem Strich gilt die Verbesserung des Shareholder Value. Wenn die Rahmenbedingungen Korruption erlauben, ja erfordern, machen manche mit. Viele Unternehmen waren zum Teil die Opfer, zum Teil die aktiven Täter der internationalen Korruption.

Ähnlich verhalten sie sich in anderen Bereichen der globalen Wirtschaft, wie Umwelt, Klima, Arbeitsbedingungen, Menschenrechte, in den ein höherer Standard die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen kann. Kann hier von der Privatwirtschaft verlangt werden, aus eigenen Stücken sozialverantwortlicher zu sein, als es die Rahmenbedingungen vorgeben?

Ich meine, dass bei der Verbesserung dieser Rahmenbedingungen die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen kann, ähnlich ihrer Rolle im Kampf gegen die Korruption. Kofi Annan versucht, sie in seinen ehrgeizigen Global Compact einzubinden, in ein klassisches Dreieck der Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Doch viele Frage bleiben offen für die Organisationen der Zivilgesellschaft:
Wo liegt das wirksamste Potential dieser Organisationen?
Wo verbergen sich die größten Risiken?
Welche anderen Problemkreise der Globalisierung könnten von ähnlichen Strukturen oder Konstellationen profitieren?

Vor allem müssen die Organisationen der Zivilgesellschaft in diese neue, hochverantwortliche Rolle hineinwachsen. Viele müssen sich selbst von Korruption und Parasitentum befreien. Sie müssen fachlich kompetenter, demokratischer und koalitionsfähiger werden. Sie müssen bereit sein, in eine neuartige Koalition und Verantwortung mit traditionellen Akteuren einzutreten. Dann können sie einen wichtigen Beitrag leisten für eine Globalisierung, die für alle Vorteile bringt – auch für die Armen und unterprivilegierte Mehrheit der Menschen.

Literatur

Rupert Lay, Einem Stern folgen – Welche Ethik brauchen Manager?, in: Das Sonntagsblatt Nr. 7, 17.2.1995, S. 18

Amartya Sen, It's Fair, It's Good: 10 Truth About Globalization, in: The International Herald Tribune, July 14-15, 2001, S. 6

Autoren:

Dr. Ernst-Heinrich Ahlf
Leiter der kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe, Bundeskriminalamt, 65173 Wiesbaden

Prof. Dr. Britta Bannenberg
Lehrstuhl für Kriminologie, Strafverfahrensrecht und Strafrecht, Universität Bielefeld, Postfach 10 01 31, 33501 Bielefeld

Dr. Peter Eigen
Chairman Transparency International, Transparency International, Otto-Suhr-Allee 97/99, 10585 Berlin

Univ.-Prof. Dr. Michael Hettinger
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Strafrecht, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 55099 Mainz

HD Dr. Karen Joisten
Philosophisches Seminar, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 55099 Mainz

Verena von Nell M.A.
Forum Philosophie & Wirtschaft e.V., c/o Philosophisches Seminar, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 55099 Mainz

Prof. Dr. Ingo Pies
Wissenschaftlicher Direktor des Wittenberg Zentrum für Globale Ethik e.V., Collegienstraße 62, 06886 Lutherstadt Wittenberg

Univ.-Prof. em. Dr. Kurt Schmidt,
Institut für Finanzwissenschaft, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 55099 Mainz

Dr. Gottfried Schwitzgebel
Forum Philosophie & Wirtschaft e.V., c/o Philosophisches Seminar, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 55099 Mainz

Univ.-Prof. pens. Dr. phil. Dr. h.c. (Co) Josef Reiter
Philosophisches Seminar, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 55099 Mainz

Matthias Vollet M.A
Philosophisches Seminar, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 55099 Mainz